

Guia

para Acompanhamento
das Condiionalidades do
Programa Bolsa Família

Guia

para Acompanhamento
das Condicionalidades do
Programa Bolsa Família

Secretaria Especial de Desenvolvimento Social

Secretaria Nacional de Renda de Cidadania
Departamento de Condicionalidades

Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação

Departamento de Formação e Disseminação

Conteudistas

Iara Azevedo Vitelli Viana, Luciana De Fatima Zumba Seabra e Natália Maria Leitão de Melo

Projeto Gráfico e Diagramação

Tarcísio da Silva

Colaboradores

Adriana Pinto Rodrigues, Ana Amélia da Silva, Camila Salvador Cipriano, Catarina Mendonça Ferreira Lima Pinheiro, Daniel Machado Schenkel, Daniela Spinelli Arsky, Fabiana Vieira Santos Azevedo, Hugo Miguel Pedro Nunes, Ismael Guimarães da Silva, José Ricardo Albernás Lima, Kyara Michelline França, Maria da Penha Ferrer de Francesco Campos, Maria Fernanda Moratori Alves, Mary Kawauchi, Patrícia Laundry Mollo Vieira, Raphaella de Almeida Bandeira, Renata Aparecida Ferreira, Ronara de Castro Azevedo Alcantara, Simone Medeiros.

Agradecimentos às equipes dos ministérios da Saúde e da Educação, assim como da Secretaria Nacional de Assistência Social do ministério da Cidadania, pela colaboração com a Secretaria Nacional de Renda de Cidadania na elaboração deste Guia.

É permitida a reprodução total ou parcial, desde que citada a fonte.
Venda proibida.

Guia para Acompanhamento das Condicionalidades do Programa Bolsa Família
1ª edição atualizada – janeiro de 2020

Distribuições e informações

Ministério da Cidadania
Secretaria Nacional de Renda de Cidadania
Ed. The Union – SMAS – Setor de Múltiplas
Atividades Sul Trecho 3
Lote 1 – Ao lado da Leroy Merlin - 2º Andar
CEP: 71215-300 – Brasília/DF

SUMÁRIO

	APRESENTAÇÃO	04
1	O QUE SÃO AS CONDICIONALIDADES	06
	1.1 COMO AS CONDICIONALIDADES REFORÇAM OS OBJETIVOS DA EDUCAÇÃO	08
	1.2 COMO AS CONDICIONALIDADES REFORÇAM OS OBJETIVOS DA SAÚDE	09
	1.3 AS CONDICIONALIDADES E OS SERVIÇOS SOCIOASSISTENCIAIS	10
2	A GESTÃO DE CONDICIONALIDADES	12
	2.1 A PARTICIPAÇÃO DAS TRÊS ESFERAS GOVERNAMENTAIS	13
	2.2 AS ETAPAS DA GESTÃO DE CONDICIONALIDADES	21
	A. GERAÇÃO DO PÚBLICO PARA ACOMPANHAMENTO E DISPONIBILIZAÇÃO DE INFORMAÇÕES	22
	B. PERÍODOS DE ACOMPANHAMENTO DAS CONDICIONALIDADES E DE REGISTRO NOS SISTEMAS	23
	C. REPERCUSSÃO	28
	D. PERÍODO DE REGISTRO E AVALIAÇÃO DE RECURSOS	34
	E. ACOMPANHAMENTO PELA ASSISTÊNCIA SOCIAL E INTERRUPÇÃO TEMPORÁRIA	35
3	SISTEMAS DE DADOS DAS CONDICIONALIDADES DO PBF	42
	3.1 O SISTEMA PRESENÇA – MEC	43
	3.2 SISTEMA DE GESTÃO DO PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA NA SAÚDE	44
	3.3 O SISTEMA DE CONDICIONALIDADES – SICON	45
4	CANAIS DE ATENDIMENTO ÀS EQUIPES TÉCNICAS DOS ESTADOS E MUNICÍPIOS	48
5	ANEXOS	50
	5.1 MOTIVOS DE BAIXA FREQUÊNCIA	51
	5.2 MOTIVOS DE DESCUMPRIMENTO NA SAÚDE	52
	5.3 LEGISLAÇÃO E NORMAS RELACIONADAS À GESTÃO DE CONDICIONALIDADES	53

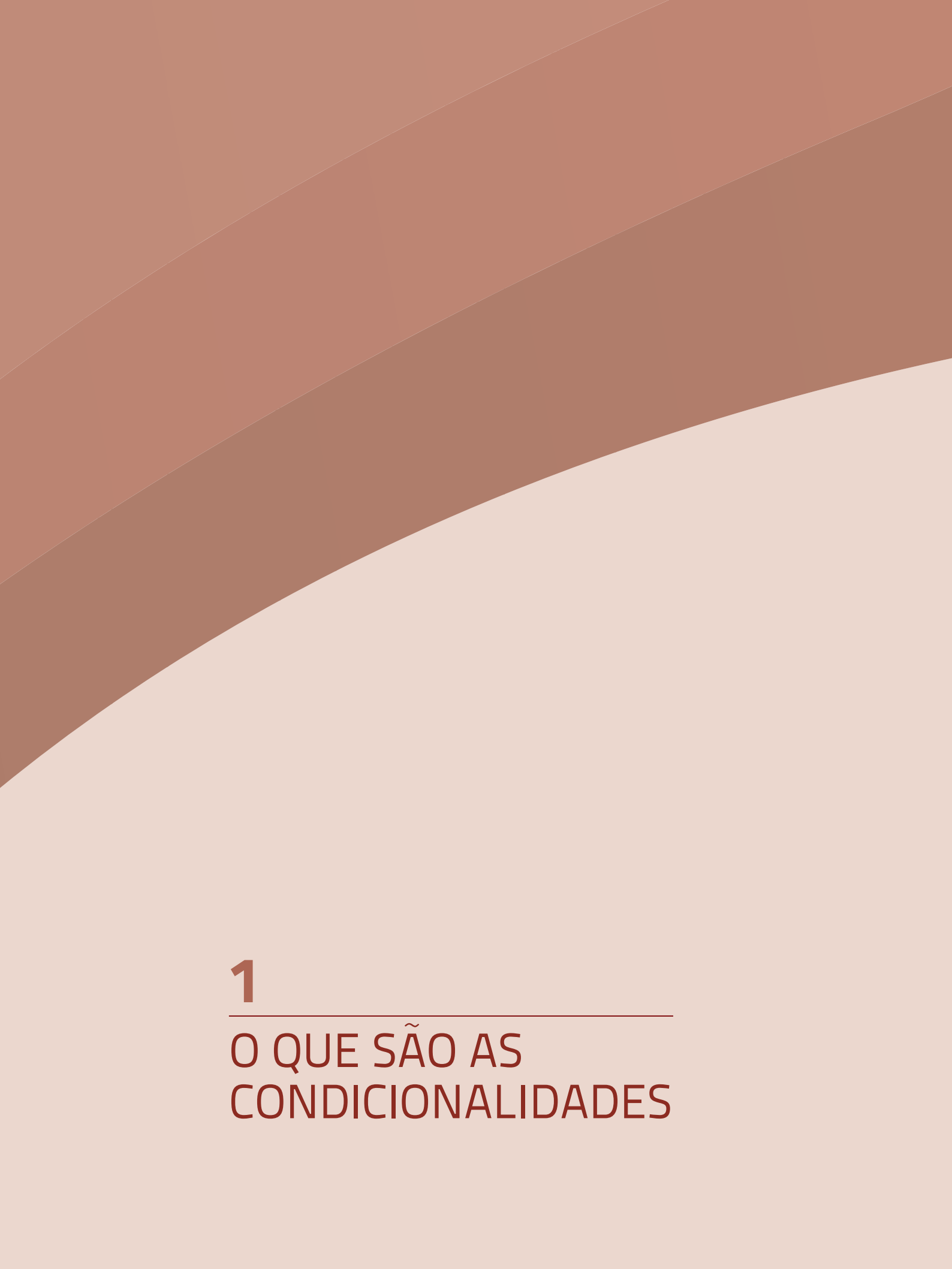
APRESENTAÇÃO

Para apoiar os estados, os municípios e o Distrito Federal na gestão do acompanhamento das condicionalidades do Programa Bolsa Família (PBF), o Departamento de Condicionalidades (Decon) da Secretaria Nacional de Renda de Cidadania (Senarc) do Ministério da Cidadania elaborou este **Guia para Acompanhamento das Condicionalidades**. Pretende-se apresentar a concepção de condicionalidades adotada pelo PBF, seus objetivos, os procedimentos que devem ser adotados pelos gestores estaduais e municipais e pelos responsáveis das áreas da Saúde, Educação e Assistência Social. Além disso, discute-se a importância do trabalho intersetorial e articulado para um acompanhamento com melhor qualidade dos dados no momento da coleta e do registro das condicionalidades.

Esperamos que este Guia responda às principais dúvidas em relação à gestão de condicionalidades e, ao mesmo tempo, contribua para o fortalecimento da ação intersetorial e articulada na gestão do PBF.

Boa leitura!

Departamento de Condicionalidades



1

O QUE SÃO AS CONDICIONALIDADES

As condicionalidades são compromissos assumidos tanto pelas famílias beneficiárias do Bolsa Família quanto pelo poder público para reforçar o acesso dessas famílias a seus direitos sociais básicos. Por um lado, as famílias devem cumprir esses compromissos para continuar recebendo o benefício. Por outro, as condicionalidades responsabilizam o poder público pela oferta dos serviços de saúde, educação e assistência social.

No Brasil, a educação, a saúde e a assistência social são direitos sociais universais, previstos na Constituição Federal. Sendo assim, são políticas sociais públicas que estão organizadas em todo o território nacional com responsabilidades compartilhadas entre União, estados, Distrito Federal e municípios. Existe, entretanto, a necessidade de reforçar o acesso a essas políticas, pois há o reconhecimento de que famílias em situação de pobreza, historicamente, têm menos acesso a esses serviços, seja por situação de vulnerabilidade e risco social, inadequação na oferta do serviço público ou mesmo falta de compreensão do acesso a esses serviços como direito.

O acompanhamento das condicionalidades de saúde e de educação do PBF permite ao poder público identificar quais crianças, adolescentes e gestantes em situação de pobreza têm dificuldades de acesso a esses serviços. A partir daí, é possível planejar ações intersetoriais e territorializadas que apoiem as famílias na superação de suas vulnerabilidades.

O principal objetivo das condicionalidades, portanto, é contribuir para a ruptura do ciclo intergeracional da pobreza, partindo do pressuposto de que o acesso a melhores condições de saúde, educação e de convivência familiar e comunitária aumentam as oportunidades de desenvolvimento social. Em outras palavras, as chances de crianças e jovens terem uma vida melhor do que a de seus pais são ampliadas.

Importante ressaltar que o acompanhamento das condicionalidades engloba não só o registro das informações dos beneficiários no Sistema de Gestão do Programa Bolsa Família na Saúde (do Ministério da Saúde) e no Sistema Presença (do Ministério da Educação), mas todo o processo de identificação das dificuldades existentes para que esses beneficiários tenham acesso aos serviços, além da realização de um trabalho de atendimento ou acompanhamento das famílias mais vulneráveis que permita a superação das dificuldades que as impedem de ter acesso pleno a seus direitos.

As Condicionalidades do Programa Bolsa Família são:

Na área de educação: frequência escolar mensal mínima de 85% para beneficiários de 6 a 15 anos e de 75% para os adolescentes que recebem o Benefício Variável Vinculado ao Adolescente (BVJ);

Na área de saúde: vacinação e acompanhamento nutricional (peso e altura) de crianças menores de 7 anos e pré-natal de gestantes.

1.1. COMO AS CONDICIONALIDADES REFORÇAM OS OBJETIVOS DA EDUCAÇÃO

Com foco no acesso de beneficiários de 6 a 17 anos às políticas de educação, as condicionalidades contribuem para fortalecer a capacidade do Poder Público de ampliar a cobertura de oferta da educação básica, em conformidade com a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Brasileira¹ (LDB). A LDB estabelece os princípios da educação e os deveres do Estado em relação à educação escolar pública, definindo as responsabilidades, em regime de colaboração, entre a União, os estados, o Distrito Federal e os municípios.

Promover o acesso e a permanência escolar de crianças e adolescentes beneficiários.

O trabalho conjunto para assegurar acesso pleno de crianças e adolescentes aos Ensinos Fundamental e Médio exige colaboração entre redes estaduais e municipais e acompanhamento da trajetória educacional de cada estudante. Nesse contexto, o acompanhamento das condicionalidades de educação possibilita que o poder público monitore individualmente a frequência escolar de crianças e adolescentes das famílias beneficiárias a cada mês.

Assim, o adequado monitoramento das condicionalidades permite a identificação de vulnerabilidades que afetam ou impedem o acesso das famílias beneficiárias aos serviços a que têm direito, demandando ações voltadas para o seu acompanhamento. O combate à evasão e o estímulo à progressão escolar, por meio do encaminhamento individual dos motivos da não frequência ou da baixa frequência do estudante, bem como a superação das

¹ A LDB é a legislação que regula o sistema educacional do Brasil e reafirma o direito à educação, garantido pela Constituição Federal. O poder público deve agir no sentido de garantir os direitos e contribuir para a melhoria da qualidade da educação básica.

dificuldades identificadas, estão em sintonia com os objetivos do Plano Nacional de Educação para o período de 2014 a 2024 (PNE 2014/2024)², principalmente em relação às metas estruturantes para a garantia do acesso à educação básica.

1.2. COMO AS CONDICIONALIDADES REFORÇAM OS OBJETIVOS DA SAÚDE

As condicionalidades contribuem para a realização dos compromissos constitucionais da saúde e da legislação do Sistema Único de Saúde (SUS), desde as Leis nº 8.080 e nº 8.142 de 1990, até as políticas nacionais de Atenção Básica e de Alimentação e Nutrição³, uma vez que reforçam a atenção à saúde e visam à melhoria das condições de saúde e nutrição da população.

Reforçar a prevenção e a promoção de saúde das famílias beneficiárias.

Ao monitorar o calendário vacinal e o crescimento e desenvolvimento das crianças menores de sete anos, assim como o acompanhamento do pré-natal das gestantes, busca-se assegurar o direito constitucional à saúde, além de contribuir para a prevenção ou redução de problemas como desnutrição, obesidade infantil e mortalidade materna e infantil. O acompanhamento regular das populações mais pobres permite identificar as mais vulneráveis e que apresentam dificuldades em ter acesso a esses serviços. Com base nessas informações, o poder público pode atuar na garantia desse acesso, por meio da ampliação da cobertura da atenção primária, direcionando ações às especificidades identificadas.

O papel do setor de saúde no âmbito do PBF harmoniza-se com o Pacto pela Saúde⁴, de 2006, assinado pelos três níveis de gestão do SUS. Já em 2008, o acompanhamento das condicionalidades de saúde do PBF foi assumido pelos estados e municípios por meio do Pacto pela Vida⁵, quando foi incluído o Indicador sobre o Percentual de famílias com perfil saúde beneficiárias do Programa acompanhadas pela atenção primária.

Mais recentemente, conforme a Resolução nº 8 da Comissão Intergestores Tripartite de 24/11/2016, na pactuação interfederativa de indicadores relacionados a prioridades nacionais em saúde para o período de 2017 a 2021, foi elencado o indicador universal nº 18 de Cobertura de acompanhamento das condicionalidades de saúde do PBF.

2 BRASIL. *Planejando a próxima década - Conhecendo as 20 metas do Plano Nacional de Educação*. Brasília: MEC, 2014.

3 O Sistema Único de Saúde (SUS) garante acesso integral, universal e gratuito para toda a população do país. Amparado por um conceito ampliado de saúde, o SUS foi criado em 1988 pela Constituição Federal Brasileira. O atendimento básico em saúde ocorre por meio das Unidades Básicas de Saúde, também denominadas de Postos de Saúde, e por meio da Estratégia Saúde da Família (ESF).

4 O Pacto pela Saúde é um conjunto de reformas institucionais do SUS pactuado entre as três esferas de gestão (União, estados e municípios) com o objetivo de promover inovações nos processos e instrumentos de gestão, visando alcançar maior eficiência e qualidade das respostas do SUS. Ao mesmo tempo, o Pacto pela Saúde redefine as responsabilidades de cada gestor em função das necessidades de saúde da população e na busca da equidade social.

5 Portaria Ministerial GM nº 325, de 21 de fevereiro de 2008, e Portaria nº 2.669, de 03 de novembro de 2009.

1.3. AS CONDICIONALIDADES E OS SERVIÇOS SOCIOASSISTENCIAIS

Reforçar a capacidade de recuperação, preservação e desenvolvimento da função protetiva das famílias.

O acompanhamento das condicionalidades pode revelar famílias que estão em situação de vulnerabilidade e risco social ao identificar os beneficiários que descumprem as condicionalidades. Os dados desse acompanhamento podem contribuir para o planejamento, a gestão e a prestação dos serviços socioassistenciais às famílias do PBF. O papel da assistência social é fundamental no território, pois tendo como diretriz a descentralização político-administrativa, seus equipamentos estão localizados no território das famílias beneficiárias do PBF, se organizando por meio de uma oferta integrada de serviços, programas, projetos e benefícios, a fim de prevenir riscos e vulnerabilidades.

No âmbito da proteção básica, a gestão territorial compreende: a articulação da rede socioassistencial de proteção social básica referenciada ao Centro de Referência da Assistência Social (CRAS); a promoção da articulação intersetorial e a busca ativa, todas realizadas no território de abrangência dos CRAS. Dessa forma, o CRAS se caracteriza como porta de entrada para os usuários e como unidade de referência para os serviços das demais políticas públicas no seu território de abrangência.

Embora na área de assistência social não exista uma condicionalidade por parte da família, compete ao Sistema Único de Assistência Social (SUAS) realizar o trabalho social com as famílias que descumprem as condicionalidades para que sejam identificados os reais motivos que estão interferindo no acesso regular das crianças e adolescentes à escola e das crianças e gestantes aos cuidados básicos de saúde.

Ao serem apontadas situações de vulnerabilidade e risco social durante o acompanhamento das condicionalidades, é possível identificar e localizar, no território, as famílias que necessitam do trabalho social. Este trabalho é capaz de apoiar a família na superação de suas vulnerabilidades sociais e no enfrentamento dos riscos que estão associados à situação de pobreza.

Por exemplo, em determinado território que apresenta dados sobre incidência de descumprimento de condicionalidades do PBF, a assistência social deve organizar as informações sobre as famílias nessa situação, elaborando estratégias de atendimento e/ou acompanhamento das famílias, a partir das vulnerabilidades apresentadas, traçando metas de atendimento e/ou acompanhamento, e delimitando o período de alcance de tais metas.

Dessa forma, a combinação da garantia de renda com a oferta de serviços socioassistenciais potencializa a capacidade de recuperação, preservação e desenvolvimento da função protetiva das famílias, contribuindo para sua autonomia e emancipação, assim como para a eliminação ou diminuição dos riscos e vulnerabilidades que incidem sobre elas.



2

A GESTÃO DE CONDICIONALIDADES

A operacionalização da gestão de condicionalidades no PBF ocorre de forma:

- ⦿ **Compartilhada:** governo federal, governos estaduais, distrital e municipais e
- ⦿ **Intersetorial:** com os responsáveis pela gestão do PBF, assistência social, educação e saúde.

O princípio é
fazer junto e
não somente
dividir tarefas.

O modelo de gestão compartilhada das condicionalidades – entre União, estados, municípios e Distrito Federal – prevê que as responsabilidades de cada esfera são complementares e definidas pela legislação vigente, visando à eficiência no atendimento das famílias beneficiárias.

A intersectorialidade está presente na concepção das condicionalidades adotadas pelo PBF, dada a importância de uma atuação compartilhada por todos os órgãos setoriais envolvidos e com desdobramentos na articulação de outras ações voltadas para a promoção social das famílias do PBF.

Tanto os estados quanto os municípios devem designar responsáveis das áreas de saúde e de educação para coordenar o processo de gestão das condicionalidades em seu território.

“O conceito de intersectorialidade remete à integração de diversos setores, principalmente governamentais, mas não exclusivamente, com vistas à solução de problemas sociais complexos cuja característica fundamental é sua multicausalidade. A intersectorialidade implica que diversos setores governamentais não só entreguem a um mesmo público específico os serviços que são próprios de cada um, mas que de maneira articulada atendam a necessidades sociais e previnam problemas que têm complexas e diversas causas relacionadas em suas origens” (Cunill-Grau, N. La intersectorialidad en las nuevas políticas sociales. Un acercamiento analítico-conceptual. In: Gestión y política pública, volume XXIII, n.1, 2014).

2.1 A PARTICIPAÇÃO DAS TRÊS ESFERAS GOVERNAMENTAIS

Os municípios, os estados, o Distrito Federal e a União devem conjugar esforços para realizar de forma eficaz o exercício das atribuições que envolvem a gestão de condicionalidades. São atribuições complementares e coordena-

das e seu exercício deve observar a descentralização, a intersetorialidade e os compromissos assumidos na adesão ao PBF. A efetividade das atividades e procedimentos que compõem a gestão de condicionalidades do PBF depende, então, da coordenação de ações entre políticas setoriais e entre os entes públicos envolvidos em sua gestão e execução.

GOVERNOS MUNICIPAIS

A Gestão Municipal do PBF é responsável pela coordenação da gestão de condicionalidades na esfera municipal, em parceria com as políticas setoriais de assistência social, educação e saúde.

Atribuições municipais:

Gestão Municipal do PBF:

- ⦿ Atuar em cooperação com os representantes das áreas de educação e saúde responsáveis pelo registro do acompanhamento das condicionalidades, para garantir a coleta das informações de acordo com os calendários definidos;
- ⦿ Agir em cooperação com os responsáveis pelo atendimento/acompanhamento socioassistencial das famílias em descumprimento de condicionalidades;
- ⦿ Registrar e analisar os recursos apresentados pelas famílias em descumprimento de condicionalidades;
- ⦿ Atribuir senha e perfil de acesso ao Sistema de Condicionalidades (Sicon) às equipes da educação e da saúde responsáveis pelo acompanhamento das condicionalidades do PBF e às equipes da assistência social que realizam o trabalho de atendimento/acompanhamento das famílias em descumprimento de condicionalidades;
- ⦿ Monitorar o registro do atendimento/acompanhamento das famílias pela assistência social no Sicon;
- ⦿ Promover a articulação intersetorial entre as áreas de educação, saúde e assistência social.

Assistência Social:

- ⦿ Mapear a ocorrência de situações de vulnerabilidade e risco, bem como as potencialidades sociais presentes nos territórios;
- ⦿ Obter a lista de famílias em descumprimento e a territorializá-la por CRAS e CREAS;
- ⦿ Orientar os CRAS e CREAS e as equipes de proteção social quanto à realização do atendimento/ acompanhamento socioassistencial das famílias em descumprimento de condicionalidades;
- ⦿ Fornecer orientação às equipes de proteção social quanto ao registro do atendimento/acompanhamento familiar no Sicon;
- ⦿ Avaliar importância de incluir o encaminhamento das famílias à rede socioassistencial e demais serviços públicos.

Educação:

- ⦿ Indicar um responsável técnico para coordenar o acompanhamento das condicionalidades do PBF no âmbito da educação;
- ⦿ Promover a apuração mensal da frequência escolar dos estudantes nos respectivos estabelecimentos de ensino, público ou privado, planejando ao longo do bimestre a recepção, a consolidação e a transmissão de informações no Sistema Presença;
- ⦿ Garantir, por meios diversificados, considerando as realidades dos municípios e das escolas, a coleta e o registro da frequência escolar;
- ⦿ Orientar as famílias sobre a importância da participação efetiva no processo educacional das crianças e adolescentes para a promoção e melhoria das condições de vida, na perspectiva da inclusão social;
- ⦿ Orientar e sensibilizar as famílias para o cumprimento das condicionalidades de educação do PBF;
- ⦿ Apoiar ações educativas visando assegurar o desenvolvimento integral dos estudantes e combater a evasão e o abandono escolar;
- ⦿ Formar os profissionais da educação para o acompanhamento da frequência escolar dos estudantes;

- ⦿ Articular com a Secretaria Estadual de Educação o estabelecimento de fluxo de informações objetivando o efetivo acompanhamento da frequência escolar dos estudantes da rede estadual;
- ⦿ Informar ao órgão municipal responsável pelo PBF/Cadastro Único qualquer alteração de escola dos beneficiários do PBF;
- ⦿ Propor ao Poder Público Municipal o estabelecimento de parcerias com órgãos e instituições municipais, estaduais e federais, governamentais ou não governamentais, para o fomento de atividades emancipatórias das famílias na perspectiva da inclusão social.

Saúde:

- ⦿ Indicar um responsável técnico – profissional de saúde – para coordenar o acompanhamento das condicionalidades do PBF no âmbito da saúde;
- ⦿ Prover, semestralmente, o acompanhamento das condicionalidades de saúde dos beneficiários do PBF;
- ⦿ Coordenar o processo de inserção e atualização das informações de acompanhamento no Sistema de Gestão do PBF na Saúde;
- ⦿ Estimular e mobilizar as famílias para o cumprimento das condicionalidades de saúde;
- ⦿ Capacitar as equipes de saúde para o acompanhamento de gestantes e crianças do PBF;
- ⦿ Informar ao órgão municipal responsável pelo PBF/Cadastro Único qualquer alteração identificada sobre os dados cadastrais dos beneficiários do PBF.
- ⦿ As Secretarias Municipais de Saúde poderão estabelecer parcerias com órgãos e instituições municipais, estaduais e federais, governamentais e não-governamentais para o fomento de atividades complementares às famílias atendidas pelo Programa Bolsa Família.

GOVERNOS ESTADUAIS

A Coordenação Estadual do PBF é responsável pela coordenação da gestão de condicionalidades na esfera estadual, em parceria com as políticas setoriais de assistência social, educação e saúde.

Atribuições estaduais:

Coordenação Estadual do PBF:

- ⦿ Realizar articulações com coordenadores estaduais das políticas de saúde e de educação para aprimorar a gestão das condicionalidades;
- ⦿ Apoiar os municípios na realização das ações de gestão das condicionalidades;
- ⦿ Viabilizar o acesso ao Sicon aos parceiros estaduais do PBF nas áreas de educação, saúde e assistência social;
- ⦿ Analisar as informações relativas ao descumprimento de condicionalidades em seu estado e propor estratégias regionais e intersetoriais para o atendimento das famílias de forma integrada com equipes técnicas da Assistência Social;
- ⦿ Capacitar gestores do PBF e da assistência social sobre condicionalidades e sobre a utilização do Sicon, especialmente quanto ao registro do Atendimento/Acompanhamento Familiar no sistema.

Assistência Social:

- ⦿ Monitorar a realização do Atendimento/Acompanhamento Familiar no âmbito dos municípios e o registro no Sicon;
- ⦿ Apoiar e orientar os municípios a respeito da realização do acompanhamento socioassistencial das famílias em descumprimento de condicionalidades;
- ⦿ Promover/fortalecer a gestão territorial e a qualificação do trabalho social com as famílias atendidas e acompanhadas no âmbito do PAIF e PAEFI.

Educação:

- ⦿ Indicar um responsável técnico para coordenar o acompanhamento das condicionalidades do PBF no âmbito da educação;
- ⦿ Divulgar, aos municípios, as normas sobre o acompanhamento das famílias pelo setor público de educação, em conformidade com as diretrizes técnicas e operacionais do Ministério da Educação;
- ⦿ Apoiar os municípios na implantação do sistema de frequência escolar, com vistas ao acompanhamento dos estudantes;

- ⊙ Disponibilizar aos órgãos municipais de educação as informações necessárias ao cumprimento do acompanhamento da frequência escolar dos estudantes da rede estadual;
- ⊙ Apoiar a implementação de ações de educação e de promoção social em âmbito municipal;
- ⊙ Analisar os dados consolidados de acompanhamento dos estudantes, gerados pelos municípios, visando constituir diagnóstico para subsidiar a política estadual de educação;
- ⊙ Propor ao Poder Público Estadual o estabelecimento de parcerias com órgãos e instituições municipais, estaduais e federais, governamentais ou não governamentais, para o fomento de atividades emancipatórias das famílias na perspectiva da inclusão social.

Saúde:

- ⊙ Indicar um responsável técnico – profissional de saúde - para coordenar o acompanhamento das condicionalidades do PBF no âmbito da saúde;
- ⊙ Divulgar aos municípios as normas sobre o acompanhamento dos beneficiários do PBF pela área de saúde;
- ⊙ Apoiar tecnicamente os municípios na implementação das ações relativas ao acompanhamento das condicionalidades de saúde;
- ⊙ Apoiar os municípios na utilização do Sistema de Gestão do PBF na Saúde;
- ⊙ Analisar os dados consolidados de acompanhamento dos beneficiários, gerados pelos municípios, visando construir diagnóstico para subsidiar a política estadual de saúde e de segurança alimentar e nutricional.
- ⊙ As Secretarias Estaduais de Saúde poderão apoiar o estabelecimento de parcerias com órgãos e instituições municipais, estaduais e federais, governamentais e não-governamentais para o fomento de atividades complementares às famílias atendidas pelo Programa Bolsa Família.

GOVERNO FEDERAL

Compete ao Ministério da Cidadania o apoio, a articulação intersetorial e a supervisão das ações governamentais para o acompanhamento das condicio-

nalidades do PBF, sendo os Ministérios da Educação e da Saúde responsáveis pelo acompanhamento e fiscalização do cumprimento das condicionalidades.

Atribuições Federais:

Secretaria Nacional de Renda de Cidadania – Ministério da Cidadania:

- ⦿ Definir em conjunto com o MEC e com o MS o calendário de coleta e registro das informações da frequência escolar e da saúde das famílias beneficiárias;
- ⦿ Gerar os públicos para acompanhamento da frequência escolar e da saúde e enviá-los ao MEC e ao MS;
- ⦿ Consolidar o resultado de acompanhamento das condicionalidades de saúde e de educação;
- ⦿ Identificar crianças e adolescentes com baixa frequência escolar, crianças com calendário de vacinação desatualizado e gestantes com pré-natal não realizado e proceder a aplicação dos efeitos;
- ⦿ Disponibilizar a lista de famílias em fase de suspensão aos municípios para iniciarem o acompanhamento socioassistencial.
- ⦿ Promover ações de articulação intersetorial de políticas e programas estratégicos das áreas de educação, saúde e assistência social que contribuam para atingir os objetivos das condicionalidades.

Secretaria Nacional de Assistência Social – Ministério da Cidadania:

- ⦿ Apoio técnico aos estados quanto à realização do acompanhamento socioassistencial das famílias em descumprimento de condicionalidades;
- ⦿ Definir diretrizes, apoiar e orientar os municípios a realizarem o acompanhamento socioassistencial das famílias com crianças, adolescentes e gestantes em descumprimento de condicionalidades e a registrarem essas informações no Sicon.

Ministério da Educação:

- ⦿ Estabelecer diretrizes técnicas e operacionais sobre o sistema de frequência escolar dos beneficiários do PBF e sua divulgação aos estados, municípios e Distrito Federal;

- ⊙ Manter o funcionamento do sistema de frequência escolar (Sistema Presença), disponibilizando-o aos estados, municípios e Distrito Federal;
- ⊙ Promover a formação continuada dos gestores estaduais e municipais nas ações relacionadas ao acompanhamento da frequência escolar das crianças e adolescentes do PBF;
- ⊙ Analisar os dados consolidados de acompanhamento da frequência escolar, com vistas a orientar as políticas educacionais;
- ⊙ Encaminhar, ao Ministério da Cidadania, informações decorrentes do acompanhamento da frequência escolar;
- ⊙ Elaborar e divulgar, em parceria com o Ministério da Cidadania, calendário anual do acompanhamento da frequência escolar dos estudantes beneficiários do PBF;
- ⊙ O MEC poderá apoiar o estabelecimento de parcerias com órgãos e instituições municipais, estaduais e federais, governamentais ou não governamentais, para o desenvolvimento de ações educativas aos estudantes e às suas respectivas famílias.

Ministério da Saúde:

- ⊙ Estabelecer as diretrizes técnicas e operacionais sobre o acompanhamento de saúde das famílias beneficiárias e sua divulgação aos estados, municípios e Distrito Federal;
- ⊙ Elaborar e manter em funcionamento o sistema para acompanhamento das condicionalidades de saúde do Programa Bolsa Família;
- ⊙ Capacitar os responsáveis técnicos e gestores estaduais para apoiar os municípios na implementação das ações de acompanhamento das condicionalidades de saúde dos beneficiários do PBF;
- ⊙ Analisar os dados consolidados de acompanhamento dos beneficiários do Programa Bolsa Família, gerados pelos municípios, e encaminhá-los para o Ministério da Cidadania;
- ⊙ Disponibilizar relatórios de acompanhamento das condicionalidades de saúde aos Estados, Distrito Federal, Municípios e Ministério da Cidadania.
- ⊙ O MS poderá apoiar o estabelecimento de parcerias com órgãos e instituições municipais, estaduais e federais, governamentais e não-governamentais para o fomento de atividades complementares às famílias atendidas pelo Programa Bolsa Família.

Os responsáveis pela gestão do PBF nos governos federal, estadual e municipal devem informar e orientar as famílias beneficiárias sobre seus direitos e responsabilidades no âmbito do PBF. Essa atribuição é muito importante e tem relação com o papel do gestor em promover o direito do acesso à informação para as famílias beneficiárias e para a sociedade civil como um todo. Essa é uma das formas de fomentar a participação social dos cidadãos e combater os preconceitos direcionados às populações mais vulneráveis do país.

2.2. AS ETAPAS DA GESTÃO DE CONDICIONALIDADES

A gestão de condicionalidades compreende um conjunto de etapas, em diferentes períodos, visando ao acompanhamento dos compromissos nas áreas de educação e saúde assumidos pelas famílias e pelo poder público. São elas:

- ☉ **Geração do Público para Acompanhamento:** realizada pelo Ministério da Cidadania, consiste na identificação dos Públicos para Acompanhamento (PA), a partir das bases do Cadastro Único e da Folha de Pagamento do PBF.
- ☉ **Disponibilização de informações:** nesta etapa, o Ministério da Cidadania envia os PAs para o MEC e para o MS que, por sua vez, os disponibilizam às suas respectivas redes municipais, por meio dos seus sistemas específicos.
- ☉ **Período de Acompanhamento das Condicionalidades:** nesta etapa os municípios realizam o acompanhamento do cumprimento das condicionalidades dos integrantes das famílias que estão no PA, nas áreas de saúde e educação.
- ☉ **Período de Registro do Acompanhamento das Condicionalidades:** esta etapa é reservada ao registro, pelas equipes municipais de saúde e de educação, nos sistemas das respectivas áreas, dos dados resultantes da etapa de acompanhamento das condicionalidades. Ao final de cada período de registro, as informações registradas pelos municípios são enviadas pelos Ministérios setoriais (MEC e MS) ao Ministério da Cidadania.
- ☉ **Repercussão:** nesta etapa, o Ministério da Cidadania recebe o resultado do acompanhamento realizado pelos municípios, identifica famílias com integrantes que descumpriram as condicionalidades e aplica os correspondentes efeitos previstos na legislação. As famílias são comunicadas desses efeitos, em geral, por meio de mensagem no extrato.

⦿ **Período de registro e avaliação de recursos no Sicon:** o recurso é um ato administrativo para viabilizar o direito de a família solicitar revisão de efeitos aplicados em decorrência de descumprimento de condicionais.

⦿ **Acompanhamento pela Assistência Social:** consiste em prover às famílias em situação de vulnerabilidade e risco social serviços socioassistenciais, dando prioridade àquelas que se encontrem em descumprimento reiterado de condicionalidades.

ETAPAS DA GESTÃO DE CONDICIONALIDADES



A seta pontilhada entre a etapa de recurso e a etapa de acompanhamento pela assistência social é para indicar que essas etapas não acontecem necessariamente na sequência. Iremos tratar de cada uma dessas etapas a seguir.

Vamos ver agora cada uma delas detalhadamente.

a. Geração do Público para acompanhamento e disponibilização de informações

Periodicamente, o Ministério da Cidadania gera o público para acompanhamento (PA) das condicionalidades, ou seja, para a área de educação, uma base com informações das crianças e adolescentes que deverão ter a frequência escolar verificada, e para a área da saúde, uma base com informações das crianças menores de 7 anos que deverão ter o calendário vacinal, o peso e a altura acompanhados, além de dados das mulheres para identificação das gestantes e acompanhamento da realização do pré-natal.

O público com perfil para acompanhamento das condicionalidades é gerado pelo Ministério da Cidadania com base na Folha de Pagamentos do PBF e nas informações advindas do Cadastro Único. A seguir, quando falarmos dos períodos de acompanhamento, indicaremos as bases de referência da Folha de Pagamentos e do Cadastro Único usualmente utilizadas para a geração de cada PA.

Em seguida, o Ministério da Cidadania envia os PAs para o Ministério da Educação (MEC) e para o Ministério da Saúde (MS), que, por meio dos sistemas específicos – Sistema Presença e Sistema de Gestão do PBF na Saúde, respectivamente –, disponibilizam-nos aos municípios para realizarem a coleta e o registro das informações do acompanhamento.

b. Períodos de acompanhamento das condicionalidades e de registro nos sistemas

Anualmente, o Ministério da Cidadania, o MEC e o MS acordam um calendário operacional que define os períodos de coleta e registro das informações do acompanhamento das condicionalidades nos sistemas da saúde e da educação. O calendário anual com as principais atividades do acompanhamento de condicionalidades é publicado em Instrução Operacional do Ministério da Cidadania.

O acompanhamento da frequência escolar das crianças e adolescentes ocorre cinco vezes ao ano, bimestralmente, excluindo-se os meses de dezembro e janeiro, destinados às férias escolares. Na área da saúde, há dois períodos de acompanhamento – ou as chamadas vigências –, equivalentes, cada um, a um semestre. As gestões municipais de todas as áreas envolvidas no acompanhamento de condicionalidades devem ficar atentas às datas estabelecidas no calendário. O calendário com as informações do período de acompanhamento e com as datas de abertura e fechamento dos sistemas da educação e da saúde para registro das informações está disponível na página inicial do Sistema de Condicionalidades (Sicon).

É importante ressaltar que o resultado do acompanhamento das condicionalidades de saúde e educação tem impacto direto sobre o Índice de Gestão Descentralizada Municipal e Estadual (IGD-M e IGD-E) e, consequentemente, no repasse financeiro realizado pela União a estados, municípios e Distrito Federal para auxiliar na gestão do PBF e do Cadastro Único. Por isso é essencial que o trabalho de gestão das condicionalidades seja realizado de forma articulada entre as áreas envolvidas no Programa.

Como acontece o acompanhamento de saúde?

O Sistema Único de Saúde (SUS) é responsável por oferecer serviços de saúde, garantindo acesso integral, universal e gratuito para toda a população. O acompanhamento dos beneficiários do PBF pela área de saúde busca assegurar a oferta de serviços básicos a uma população com mais dificuldades para ter acesso a seus direitos. As equipes de saúde da Atenção Primária são responsáveis por esse acompanhamento, contribuindo para a prevenção de doenças e manutenção de um bom estado de saúde, esclarecendo à família sobre o seu papel no cumprimento das ações que compõem as condicionalidades do PBF e de suas responsabilidades na melhoria de suas condições de saúde e nutrição.

Acompanhar os beneficiários e registrar as condicionalidades da saúde não são atividades importantes apenas para preencher mapas e sistemas: são **fundamentais** para garantir o acesso das famílias às ações preventivas de saúde.

A Portaria Interministerial MS/MDS nº 2.509, de 18 de novembro de 2004, dispõe sobre as atribuições e normas para a oferta e o acompanhamento das famílias beneficiárias relativas ao cumprimento da agenda de saúde. O acompanhamento das condicionalidades de saúde é de responsabilidade das Secretarias Municipais de Saúde, que devem indicar um Coordenador Municipal do Bolsa Família na Saúde. O MS é responsável pelo **Sistema de Gestão do Programa Bolsa Família na Saúde**, utilizado para o registro do acompanhamento.

Como dito anteriormente, no início de todo período de acompanhamento, o Ministério da Cidadania disponibiliza ao MS arquivo contendo a lista dos beneficiários do PBF com perfil saúde, ou seja, crianças menores de sete anos e mulheres. Esse arquivo é importado para a base do Sistema de Gestão do Bolsa Família na Saúde.

As informações do público para acompanhamento das condicionalidades são disponibilizadas pelas Secretarias Municipais de Saúde às Unidades Básicas de Saúde e Equipes da Estratégia Saúde da Família por meio do formulário Mapa de Acompanhamento, extraído do Sistema de Gestão do Bolsa Família na Saúde. Esse formulário é utilizado para o registro do acompanhamento dos beneficiários do PBF, para facilitar a posterior inclusão dos dados no sistema. O acompanhamento também pode ser registrado diretamente no sistema pela equipe de saúde. Para o preenchimento do Mapa de Acompanhamento, é fundamental que a equipe de saúde seja capacitada para a coleta de medidas antropométricas. Por isso, o MS distribuiu material de apoio⁶ sobre esse tema a todos os municípios brasileiros.

Especificamente em relação ao acompanhamento de mulheres para identificação de gestantes, no início de cada semestre, o Ministério da Cidadania gera um arquivo denominado inicial, que contempla as mulheres com idade entre 14 e 44 anos, sendo este o público de acompanhamento obrigatório. Nesse arquivo inicial também consta o público de acompanhamento não obrigatório, composto por mulheres com idade entre 7 e 13 anos e acima de 44 anos, para garantir a possibilidade de se identificar e acompanhar todas as beneficiárias do PBF que estejam grávidas.

⁶ Esse material está disponível em <http://dab.saude.gov.br/portal-dab/biblioteca.php?conteudo=publicacoes>. Nesse site, é possível fazer o *download* de publicações relacionadas ao acompanhamento das condicionalidades de saúde do PBF.



ATENÇÃO: Embora esse público seja considerado não obrigatório, se for acompanhado será contabilizado no cálculo do IGD.

Além disso, no meio de cada vigência – em geral no início de abril (primeira vigência), e início de outubro (segunda vigência), – o Ministério da Cidadania gera um arquivo chamado de complementar, que tem como objetivo atualizar a relação das mulheres beneficiárias para acompanhamento, e o envia para o MS. Essa ação possibilita que beneficiárias que entraram no programa após a geração do público inicial possam ser identificadas como grávidas e, portanto, elegíveis ao Benefício Variável Vinculado à Gestante (BVG)⁷. Assim, reduz-se a possibilidade de uma gestante elegível não ser identificada pelo acompanhamento da saúde e, por consequência, não ter acesso ao benefício. Esse arquivo é disponibilizado no Sistema de Gestão do PBF na Saúde e essas novas beneficiárias constam como público de acompanhamento não obrigatório⁸.

Para que o processo de registro de informações de saúde ocorra de modo satisfatório, o município deve observar as seguintes etapas:

- garantir a distribuição do Mapa de Acompanhamento com a relação dos beneficiários a serem acompanhados por cada Unidade de Saúde e/ou equipe de Saúde da Família;
- orientar a equipe de saúde para anotar no Mapa as informações de todas as crianças menores de sete anos e as mulheres, registrando se estas estão gestantes ou não;
- solicitar às equipes de saúde a orientar as famílias que mudaram de endereço para atualizarem as informações no Cadastro Único, junto à gestão do PBF;
- solicitar às equipes de saúde que encaminhem os dados para a Coordenação Municipal do PBF na Saúde, ao final do dia ou do mês, ou no prazo estipulado como rotina, para providenciar a inserção das informações no Sistema de Gestão do Bolsa Família na Saúde.

7 O BVG objetiva aumentar a proteção à mãe e ao bebê durante a gestação, elevando a renda familiar e promovendo maior atenção a uma fase essencial para o desenvolvimento da criança. São elegíveis ao recebimento do BVG as famílias já beneficiárias do Bolsa Família que tenham gestantes identificadas na sua composição a partir do acompanhamento das condicionalidades de saúde do Programa (considerando o limite de recebimento de cinco Benefícios Variáveis por família).

8 Para mais informações sobre a concessão do BVG, consultar a IO Conjunta MDS/MS nº 20/2013.

O quadro a seguir apresenta os meses do período de acompanhamento e do período de registro para as condicionalidades de saúde, além das referências

do Cadastro Único e da Folha de Pagamentos do PBF usualmente utilizadas para geração de cada público inicial. Observe que o registro do acompanhamento das condicionalidades de saúde no sistema pode ser feito durante quase todo o período de acompanhamento e não apenas ao final da vigência.

Mês de referência do Cadastro Único	Mês de referência Folha de Pagamento	Período de Acompanhamento	Período de Registro
Novembro	Dezembro	Janeiro a junho	Fevereiro a junho
Maio	Junho	Julho a dezembro	Agosto a dezembro

É importante que o registro seja feito ao longo do período de acompanhamento para evitar o acúmulo do trabalho de inserção das informações no Sistema no final da vigência, garantindo mais eficiência tanto na prestação de serviços de saúde às famílias como na gestão das condicionalidades. Especificamente com relação às mulheres grávidas, o registro tem que ser feito o quanto antes para que, se atendidos os demais critérios, elas recebam o BVG.

A relação de gestantes identificadas durante o acompanhamento das condicionalidades de saúde é enviada mensalmente ao Ministério da Cidadania para fins de concessão do BVG.

No Sistema de Gestão do PBF na saúde deve-se indicar o motivo nos casos de descumprimento da condicionalidade de saúde. Com os motivos preenchidos adequadamente, é possível identificar e monitorar situações como falta de equipamentos e profissionais adequados, indícios de situações de risco social, entre outras. Assim, a marcação apropriada dos motivos de descumprimento da saúde é uma importante ferramenta de identificação de vulnerabilidade, podendo ser utilizada para que o poder público não só saiba o que está acontecendo com as famílias beneficiárias, como possa também planejar ações para atuar e apoiá-las a superar tais situações. Por isso, é essencial marcar o motivo que melhor reflita a real situação da família⁹.

Como acontece o acompanhamento da educação?

O acesso à educação escolar é um direito assegurado às crianças e adolescentes brasileiros pela Constituição Federal Brasileira de 1988, e previsto em Leis, como a LDB (Lei de Diretrizes e Bases da Educação, Lei nº 9.394/1996) e ECA (Estatuto da Criança e do Adolescente, Lei nº 8.069/1990). Essa conquista no plano normativo jurídico é de grande relevância no desenvolvimento social e econômico da sociedade brasileira.

⁹ A lista dos motivos de descumprimento da saúde encontra-se na seção Anexos.

O efetivo acesso aos serviços educacionais constitui-se no exercício de um direito básico que possibilita a ruptura do ciclo reprodutor das condições de pobreza entre gerações. Neste sentido, o PBF, por meio das condicionalidades da educação, busca colaborar na promoção do acesso à educação e na permanência das crianças e adolescentes na escola, procurando fortalecer tanto a busca dos serviços educacionais, por parte das famílias beneficiárias, quanto a oferta, por parte do poder público. O acompanhamento da frequência escolar vem contribuindo para melhorar o acesso e a permanência na escola das crianças e adolescentes integrantes de famílias beneficiárias. Com isso busca-se avançar na formação de uma geração mais escolarizada e mais capacitada para o exercício da cidadania e para a inserção no mercado de trabalho.

A Portaria Interministerial nº 3.789, de 17 de novembro de 2004, estabelece atribuições e normas para o acompanhamento da frequência escolar dos alunos pertencentes a famílias beneficiárias. O acompanhamento das condicionalidades de educação é de responsabilidade das Secretarias Municipais de Educação, que devem indicar o Coordenador Municipal do Bolsa Família na Educação. Para realizar e registrar o acompanhamento, o município utiliza o Sistema Presença¹⁰, ferramenta desenvolvida pelo Ministério da Educação.

A frequência escolar das crianças e adolescentes é apurada mensalmente e o registro no Sistema Presença é feito bimestralmente, conforme quadro abaixo. O percentual da frequência escolar dos estudantes, beneficiários do PBF, é calculado com base nos dias letivos do calendário escolar de cada sistema ou estabelecimento de ensino.

Mês de referência do Cadastro Único	Mês de referência Folha de Pagamento	Período de Acompanhamento	Período de Registro
Janeiro	Fevereiro	Fevereiro e março	Abril
Março	Abril	Abril e maio	Junho
Maio	Junho	Junho e julho	Agosto
Julho	Agosto	Agosto e setembro	Outubro
Setembro	Outubro	Outubro e novembro	Dezembro

No Sistema Presença deve-se indicar o motivo nos casos de frequência abaixo da estabelecida pelo Programa. Com os motivos preenchidos adequadamente, é possível identificar e monitorar situações como falta de oferta de escola, abandono escolar, trabalho infantil, etc. Assim, a marcação apropriada dos motivos de baixa frequência é uma importante ferramenta de identificação de vulnerabilidade, podendo ser utilizada para que o poder público não só saiba o que está acontecendo com as famílias beneficiárias, como possa também planejar ações para atuar e apoiá-las a superar tais situações. Por isso, é essencial evitar motivos genéricos e deve-se marcar o motivo que melhor reflita a real situação da família¹¹.

¹⁰ O Sistema de Acompanhamento da Frequência Escolar do Bolsa Família (Sistema Presença) caracteriza-se como importante tecnologia social de acompanhamento e monitoramento da frequência escolar de estudantes beneficiários do PBF. Ao longo dos 05 períodos do ano, as escolas informam a frequência escolar dos beneficiários do PBF. Por meio dos dados produzidos e sistematizados, os(as) gestores(as) públicos(as) podem atuar intersetorialmente, buscando soluções para a melhoria da qualidade do acesso, de permanência e do sucesso escolar dessa população em contexto de vulnerabilidade social.

c. Repercussão

Como vimos, as informações de acompanhamento que os municípios registram são enviadas pelo MEC e MS ao Ministério da Cidadania. A partir disso, o Ministério da Cidadania identifica as famílias com descumprimento de condicionalidade – ou seja, aquelas que têm um ou mais integrantes que deixaram de cumprir os compromissos assumidos nas áreas de saúde e educação – e aplica os efeitos previstos na legislação. As famílias são comunicadas desses efeitos, em geral, por meio de mensagem no extrato de pagamento. Esse processo é o que chamamos de repercussão.

As crianças e adolescentes com baixa frequência escolar, as crianças com calendário de vacinação desatualizado e as gestantes que não realizaram o pré-natal sinalizam ao poder público que, por algum motivo, estão com dificuldades de acessar esses serviços. Essa dificuldade de acesso pode ser um indício de que a família se encontra em situação de vulnerabilidade ou risco social.

É importante notar que apenas dentro do conjunto de famílias acompanhadas pela saúde e pela educação é que são identificadas as que descumprem as condicionalidades. As famílias que por algum motivo não tenham sido acompanhadas não sofrem efeitos no benefício em decorrência do descumprimento de condicionalidades, pois não se pode afirmar que estas se encontram em situação de descumprimento¹². Entre os motivos do não acompanhamento dessas famílias estão, por exemplo, a desatualização cadastral e a situação transitória de mudança de escola ainda não captada no Sistema Presença. Entretanto, existe a possibilidade de essas famílias estarem enfrentando dificuldades em acessar os serviços públicos de educação e saúde. Por isso, as famílias não acompanhadas pela saúde e pela educação também geram um alerta ao Poder Público.

¹¹ Os motivos de baixa frequência encontram-se na seção Anexos.

¹² No âmbito do acompanhamento da condicionalidade de educação, a grande maioria dos beneficiários não acompanhados se encontra na situação de “não localizado”. Os “não localizados” são as crianças e adolescentes que não foram identificadas em nenhuma escola, durante o acompanhamento, no Sistema Presença/MEC. Nesses casos, de acordo com as normativas do Programa, as famílias com integrantes “não localizados” podem sofrer bloqueio no benefício, mas isso não é considerado descumprimento de condicionalidades.

Alguns descumprimentos não geram repercussão. Por exemplo, se o aluno não foi às aulas porque está doente ou uma criança não foi vacinada porque não havia vacina na unidade de saúde. Por isso, para que a etapa de repercussão aconteça de forma eficaz, é necessário que nas etapas de acompanhamento e de registro das condicionalidades de saúde e de educação seja indicado o motivo do descumprimento que reflita a real situação da família. No Sicon, as informações relativas à repercussão se referem apenas aos descumprimentos que geraram aplicação de algum efeito.

A repercussão ocorre em todos os meses ímpares, exceto janeiro, considerando os últimos resultados do acompanhamento de educação e/ou saúde. Por exemplo, na repercussão do mês de maio, levam-se em conta os resultados do acompanhamento da frequência escolar dos meses de fevereiro e março, isto é, as famílias que tiveram um ou mais membros que não alcançaram a frequência escolar mínima exigida pelo PBF em pelo menos um desses meses receberão efeito por descumprimento no mês de maio. O quadro a seguir apresenta o calendário da repercussão.

Mês de Repercussão (meses ímpares)	Períodos de Referência do acompanhamento	
	Educação	Saúde
Março	Outubro e novembro do ano anterior	2º semestre do ano anterior
Maio	Fevereiro e março	–
Julho	Abril e maio	–
Setembro	Junho e julho	1º semestre do ano vigente
Novembro	Agosto e setembro	–

O histórico de descumprimento da família pode ser consultado no Sicon e mostra os efeitos aplicados, em quais períodos ocorreram e os membros da família que descumpriram as condicionalidades a cada efeito.

Observe que os cinco meses de repercussão se referem ao acompanhamento de educação e apenas dois se referem ao acompanhamento de saúde. Nos meses de março e setembro há repercussão tanto por descumprimento na área de saúde quanto de educação. Vale ressaltar que se a família descumprir as condicionalidades de educação e de saúde na mesma repercussão, somente um efeito será aplicado à família. Não há acúmulo de efeitos independentemente da quantidade de descumprimentos numa determinada repercussão. Na página inicial do Sicon está disponível o calendário da repercussão.

Os efeitos aplicados em decorrência do descumprimento de condicionalidades são estabelecidos na Portaria MDS nº 251/2012. Esses efeitos são graduativos e variam conforme o histórico de descumprimento da família, sendo eles advertência, bloqueio, suspensão ou cancelamento do benefício.

Advertência: a família é comunicada de que ocorreu descumprimento de condicionalidades, mas não deixa de receber o benefício.

Bloqueio: o benefício fica bloqueado por um mês, mas pode ser sacado no mês seguinte junto com a nova parcela.

Suspensão: o benefício fica suspenso por dois meses e a família não receberá os valores referentes a esse período¹³. As suspensões podem ser reiteradas, ou seja, aplicadas repetidas vezes.

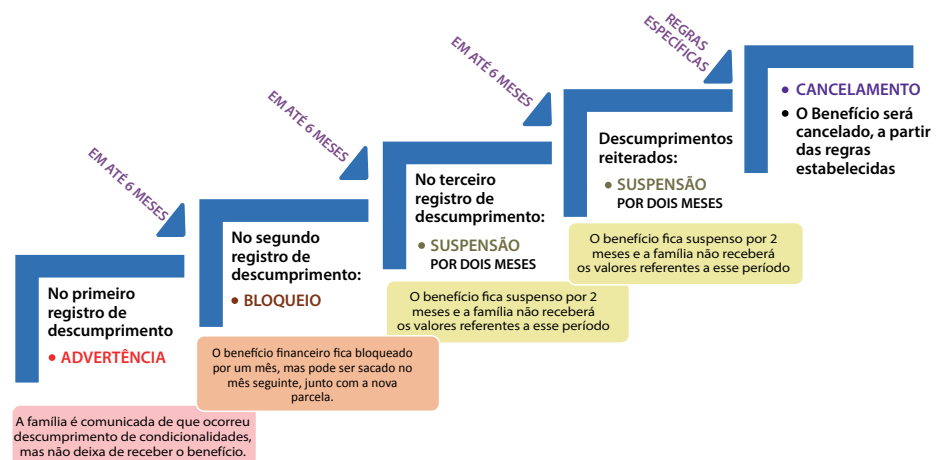
Cancelamento: a família deixa de participar do PBF.

Para a progressão de um efeito para o seguinte, considera-se o tempo de validade do efeito anterior, que corresponde à um período de seis meses em que o efeito permanece válido, isto é, se houver nesse período um novo efeito por descumprimento de condicionalidades, será aplicado o próximo efeito na escala de gradação. Por exemplo, caso uma família tenha sido advertida em março de 2018 e venha a receber um novo efeito por descumprimento em período inferior ou igual a seis meses – ou seja, até setembro de 2018 –, o benefício será bloqueado. Se o intervalo entre os efeitos for superior a 6 meses, um novo descumprimento irá gerar um efeito de advertência, ou seja, retorna-se ao primeiro estágio na gradação dos efeitos.

13 A não ser nos casos em que a família apresente recurso contra o descumprimento de condicionalidades, a ser registrado no Sicon, e tenha o recurso deferido pela gestão municipal do PBF. O tema recursos será abordado mais para frente neste Guia.

Caso uma família receba uma advertência por um descumprimento na área de saúde e em outra repercussão em período igual ou inferior a seis meses, receba um novo efeito, agora por descumprimento na área de educação, receberá um bloqueio, pois a gradação dos efeitos terá avançado.

A figura a seguir sistematiza a aplicação dos efeitos por descumprimento de condicionalidades.



O acompanhamento das condicionalidades de saúde e de educação é feito por indivíduo, mas a consolidação dos resultados para a repercussão é feita por família, exceto no caso de adolescentes que recebem BVJ. Ou seja, quando o descumprimento é relativo às crianças de 0 a 15 anos ou gestantes, todo o benefício da família é afetado, incluindo a parcela relativa ao BVJ. Entretanto, quando o descumprimento se refere somente à baixa frequência de adolescente que recebe o BVJ, apenas a parcela relativa a esse benefício sofre o efeito¹⁴. E ainda, as famílias podem receber no máximo dois BVJ, se um deles descumprir a condicionalidade, a parcela do benefício correspondente ao outro BVJ também não é afetada. Isso significa que gradação dos efeitos sobre o BVJ é distinta do restante do benefício da família, assim é possível que o BVJ esteja em um efeito de suspensão e a família, em decorrência de um descumprimento por uma criança de 0 a 15 anos ou gestante, receba uma advertência.

Fase de Suspensão e Suspensões reiteradas

As famílias que recebem uma suspensão por descumprimento de condicionalidades entram na chamada fase de suspensão. Esse termo é utilizado pela gestão de condicionalidades para representar o período no qual o efeito de suspensão é válido. Durante esse período, caso a família venha a receber um novo efeito por descumprimento, será uma nova suspensão. Por esse motivo se diz que as suspensões podem ser reiteradas, ou seja, repetidas vezes. Vale destacar que a cada suspensão a validade do efeito é reiniciada. Se a família ultrapassar o período de seis meses sem receber efeitos por descumprimento de condicionalidades, sairá da fase de suspensão e um novo descumprimento irá gerar um efeito de advertência.

Não confunda suspensão com fase de suspensão! A suspensão diz respeito ao efeito por descumprimento de condicionalidades que interrompe o pagamento do benefício por dois meses. A fase de suspensão é iniciada a partir do primeiro efeito de suspensão e a família continua nela até que consiga ficar mais de seis meses sem receber novos efeitos de suspensão ou quando tem o benefício cancelado¹⁵.

Regras específicas para o cancelamento do benefício por descumprimento de condicionalidades

Com a Portaria nº 251/2012, o cancelamento do benefício passou a ser uma exceção. Isso decorre de uma visão não punitiva das famílias em descumprimento de condicionalidades. Antes da Portaria nº 251/2012, o cancelamento

14 A gestão de condicionalidades distingue os benefícios entre BFA e BVJ. O BVJ se refere ao descumprimento de adolescente que recebe este benefício. Já o BFA se refere a todos os demais benefícios da família e está relacionado ao descumprimento por integrantes de 0 a 15 anos ou gestantes.

15 Se o cancelamento for por motivo de descumprimento de condicionalidades e houver o deferimento do recurso, a família volta para a fase de suspensão, caso ainda tenha algum efeito de suspensão válido. Veremos mais a frente que o deferimento do recurso anula o efeito por descumprimento de condicionalidades a qual se refere, nesse caso, o cancelamento.

era realizado de forma automática após determinado número de descumprimentos, sem que houvesse alguma atuação por parte do poder público junto à família.

A partir da Portaria nº 251/2012, nenhuma família poderá ter o benefício cancelado por descumprimento de condicionalidades sem que antes tenha sido acompanhada pela Assistência Social.

O descumprimento de condicionalidades deve ser visto como um indício de que a família pode estar vivenciando uma situação de vulnerabilidade que a impede de acessar os serviços essenciais de saúde e de educação, motivo pelo qual deve receber a atenção e o apoio do poder público.

A ação do poder público é materializada pelo acompanhamento da assistência social que tem como finalidade contribuir para a superação das situações de vulnerabilidade ou risco social vivenciadas pelas famílias, potencializando a capacidade de preservação, recuperação e fortalecimento da função protetiva das famílias, visando à sua autonomia. O acompanhamento da assistência social pode se dar no âmbito da proteção social básica e da proteção social especial, por meio de atendimento ou acompanhamento dessas famílias.

As famílias em situação de descumprimento de condicionalidades são público prioritário das ações de acompanhamento pela assistência social ofertadas no âmbito do Sistema Único de Assistência Social (SUAS), conforme previsto no art. 19 do Protocolo de Gestão Integrada de Serviços, Benefícios e Transferências de Renda¹⁶. Dentre as famílias que estão em descumprimento, aquelas que estão em fase de suspensão são ainda mais prioritárias nessas ações da assistência social.

O acompanhamento pela assistência social é uma das formas do poder público identificar vulnerabilidades que, porventura, estejam impedindo uma família de cumprir as condicionalidades, ou seja, de acessar serviços básicos de saúde e de educação, apoiando-a na superação dessas dificuldades. A informação de que determinada família beneficiária está em atendimento ou acompanhamento familiar deve ser registrada no Sicon. Em breve falaremos mais especificamente do acompanhamento pela assistência social.

A partir da Portaria nº 251/2012, nenhuma família pode ter o benefício cancelado por descumprimento de condicionalidades sem antes ser acompanhada pela assistência social. Para compreender como se dá o cancelamento, precisamos entender o conceito de Período de Atenção. A contagem desse período inicia-se quando simultaneamente:

¹⁶ Disponível na página da Secretaria Especial de Desenvolvimento Social > Assuntos > Assistência Social > Publicações > Normativas e Notas.

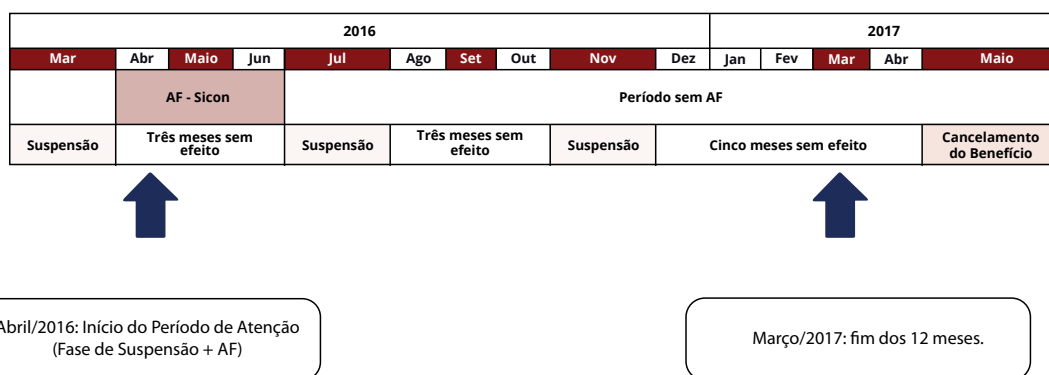
- a) a família está em fase de suspensão; e
- b) a família tem registro de atendimento/acompanhamento familiar ativo no Sicon.

Se após 12 meses de iniciado o Período de Atenção, contados a partir do mês em que tenham começado a vigorar simultaneamente as situações dos itens a e b, a família apresentar novo descumprimento sem ter saído da fase de suspensão, o benefício será cancelado. Lembrando que se durante esse período a família ficar mais de seis meses sem receber efeitos de suspensão, sairá da fase de suspensão e, conseqüentemente do Período de Atenção, cessando o risco de cancelamento. Nesse caso, um novo descumprimento irá gerar um efeito de advertência.

O atendimento/acompanhamento familiar não precisa durar os 12 meses. Pode ser encerrado antes a critério da equipe da assistência social que acompanha a família. Entretanto, mesmo após o encerramento, a família continua em Período de Atenção.

Veja abaixo um exemplo de aplicação da regra de cancelamento:

A família em questão entra em Período de Atenção em abril/2016. Repare que ela teve suspensões reiteradas durante o período de 12 meses, sem sair da fase de suspensão. Ao término dos 12 meses, a família voltou a receber efeito por descumprimento sem ter ficado um período de pelo menos 6 meses sem receber efeitos de suspensão, e por isso teve o benefício cancelado.



O acompanhamento pela assistência social se configura como uma possibilidade para que o poder público apoie as famílias, buscando soluções junto com elas, visando à superação de suas vulnerabilidades para que não

cheguem ao cancelamento do benefício e voltem a acessar regularmente os serviços de educação e de saúde.

d. Período de registro e avaliação de recursos

Ao receber um efeito por descumprimento de condicionalidades, qualquer família pode contestá-lo por meio da apresentação de um **recurso** junto à gestão municipal do PBF. Esse é um direito das famílias beneficiárias do PBF previsto no art. 10 da Portaria nº 251/2012.

Para além dos casos de erros ou falhas na aplicação dos efeitos por descumprimento, que podem ser corrigidos por meio do recurso, este também pode ser utilizado nos casos em que o descumprimento esteja associado a situações de vulnerabilidade ou risco social que estejam dificultando o acesso das famílias aos serviços básicos de educação e/ou saúde.

O recurso deve ser registrado no Sicon com a justificativa da família e, posteriormente, avaliado pela gestão municipal. O prazo para o registro e a avaliação de recursos no Sicon é até o último dia útil do mês seguinte à repercussão.

Veja nas tabelas a seguir o prazo relativo a cada repercussão e a qual período de acompanhamento se refere.

EDUCAÇÃO			
Acompanhamento	Registro	Repercussão	Recurso
Fevereiro e março	Abril	Maio	Junho
Abril e maio	Junho	Julho	Agosto
Junho e julho	Agosto	Setembro	Outubro
Agosto e setembro	Outubro	Novembro	Dezembro
Outubro e novembro	Dezembro	Março	Abril

SAÚDE			
Acompanhamento	Registro	Repercussão	Recurso
Janeiro a junho	Fevereiro a Junho	Setembro	Outubro
Julho a dezembro	Agosto a Dezembro	Março	Abril

Caso o recurso seja deferido (aceito) pela gestão municipal do PBF dentro do prazo, o efeito de descumprimento será anulado e uma ação de desbloqueio ou de reversão de suspensão ou de cancelamento do benefício será encaminhada para o Sibec pela Senarc. O pagamento do benefício será normalizado, se for o caso, quando não houver ações decorrentes de outros motivos como, por exemplo, revisão cadastral, fiscalização, entre outras. A normalização do pagamento segue as regras e prazos da gestão de benefícios do PBF.

Quando o descumprimento se referir à baixa frequência do adolescente que recebe o BVJ, será necessário apresentar um recurso específico para ele. Assim, caso a família tenha tido um ou mais descumprimentos relativos às crianças de 0 a 15 anos ou gestantes e outro descumprimento relativo ao adolescente que recebe o BVJ, será necessário o registro de dois recursos separados. Caso a família tenha dois jovens recebendo BVJ e haja descumprimento dos dois, será necessário registrar um recurso para cada um.

Conforme previsto no § 2º do art. 10 da Portaria nº 251/2012, a gestão municipal do PBF poderá reconhecer, independentemente da apresentação de recurso pela família, erros comprovados no registro de condicionalidades, podendo, nesta situação, realizar no Sicon a anulação dos efeitos no histórico da família e sobre o benefício financeiro, por meio da funcionalidade de recurso.

e. Acompanhamento pela Assistência Social e Interrupção Temporária

Como já foi dito, o monitoramento do resultado do acompanhamento das condicionalidades permite a identificação de vulnerabilidades e riscos sociais que dificultam o acesso das famílias beneficiárias aos serviços sociais a que têm direito. Quando se observa o descumprimento das condicionalidades, são necessárias ações, a partir de um diagnóstico, que promovam o atendimento ou acompanhamento dessas famílias para a superação das vulnerabilidades identificadas e dos riscos sociais a que possam estar submetidas.



ATENÇÃO: A etapa de acompanhamento pela assistência social das famílias em descumprimento não precisa ocorrer necessariamente após a etapa de registro e avaliação de Recurso, pois nem todas as famílias que tiveram recurso registrado precisarão de acompanhamento pela assistência social. Mas a etapa de recurso é uma oportunidade de identificar famílias em situação de vulnerabilidade e encaminhá-las para a assistência social.

O Protocolo de Gestão Integrada assume que o descumprimento de condicionalidades constitui situação reveladora de vulnerabilidade das famílias e, portanto, orienta que estas sejam priorizadas no que se refere ao atendimento e acompanhamento pelos serviços socioassistenciais.

O acompanhamento da assistência social deve acontecer no âmbito do SUAS, na proteção social básica e/ou na proteção social especial, a depender da avaliação da área de assistência social.

É importante que os gestores e as gestoras municipais do PBF, a cada período de repercussão, articulem-se com as áreas de assistência social, educação e saúde, para construir um diagnóstico das vulnerabilidades identificadas, da ocorrência de concentração por localidade (territorialização) e da reincidência de descumprimento, dentre outras possibilidades. Com este diagnóstico, é possível identificar as famílias que necessitam de um acompanhamento mais próximo por parte da assistência social, a ser realizado pelo CRAS e/ou CREAS ou equipes técnicas de referência da Proteção Social Básica e da Proteção Social Especial¹⁷. O Sicon disponibiliza relatórios com todos os dados necessários para a identificação das famílias que tiveram repercussão por descumprimento de condicionalidades.

O registro do atendimento/acompanhamento deve ser feito no Sicon, descrevendo-se as situações identificadas e as atividades desenvolvidas com as famílias¹⁸. A responsabilidade do registro das informações do acompanhamento no sistema deve ser definida em comum acordo entre a gestão municipal do PBF e a área de assistência social do município, podendo ser feito diretamente pelas equipes dos CRAS, CREAS e da Proteção Social Básica ou Especial que acompanham as famílias.

O registro no Sicon deve observar o respeito ao sigilo de informações que exponham em demasia a família. Dessa forma, ele não substitui as informações que devem ser incluídas no prontuário da família ou no plano de acompanhamento familiar traçado pela equipe técnica nos CRAS e CREAS. Esse registro no Sicon, todavia, é essencial para o trabalho articulado pretendido pelo Protocolo de Gestão Integrada de Serviços, Benefícios e Transferências de Renda, porque relaciona informações sobre a transferência de renda e a realização do acompanhamento nos serviços socioassistenciais, partindo de um olhar integral sobre as situações vivenciadas pelas famílias. Isto é, com o registro no Sicon é possível a integração entre serviços e benefícios, por meio da *Interrupção Temporária dos Efeitos de Descumprimento de Condicionalidades*, como veremos agora.

¹⁷ O Protocolo de Gestão Integrada de Serviços, Benefícios e Transferências de Renda no âmbito do Sistema Único de Assistência Social (SUAS) define as situações que devem ser encaminhadas a cada um desses equipamentos.

¹⁸ Ao valor calculado do IGD, são acrescidos até 5% (cinco por cento), proporcionais ao acompanhamento das famílias em fase de suspensão, que tenham registro de atendimento/acompanhamento familiar no Sicon.

Interrupção Temporária dos Efeitos de Descumprimento de Condicionalidades

A aplicação de efeitos gradativos (advertência, bloqueio, suspensão e cancelamento) e a condição de que nenhuma família tenha seu benefí-

cio cancelado sem antes ser acompanhada pela assistência social evitam o desligamento imediato do programa por motivo de descumprimento das condicionalidades. Para além disso, entende-se que é necessário garantir que a ação de acompanhamento pela assistência social das famílias em descumprimento seja respaldada pela manutenção da transferência de renda, de forma a não agravar a situação de vulnerabilidade da família. Neste sentido, conforme previsão do Protocolo de Gestão Integrada e da Portaria nº 251/2012, ao incluir uma família em acompanhamento pela assistência social, pode-se optar por interromper temporariamente a aplicação dos efeitos do descumprimento de condicionalidades.

A garantia da renda mensal articulada com a inclusão das famílias em atividades da assistência social no âmbito do SUAS, bem como em serviços de outras políticas setoriais, é compreendida como a estratégia mais adequada para se trabalhar a superação das situações que impedem ou dificultam que a família cumpra os compromissos previstos no PBF.

Para garantir o recebimento do benefício do PBF, os profissionais da assistência social responsáveis pelo atendimento/acompanhamento da família podem interromper no Sicon a aplicação de futuros efeitos decorrentes do descumprimento de condicionalidades, caso avaliem que a continuidade da transferência de renda à família é necessária para superação de sua situação de vulnerabilidade. Esta ferramenta é chamada Interrupção Temporária dos Efeitos de Descumprimento de Condicionalidades (a partir daqui, chamada de Interrupção Temporária) e para acioná-la é necessário que a família esteja com o registro de acompanhamento/atendimento no Sicon ativo.

A família continua sendo acompanhada no âmbito das condicionalidades de saúde e educação, mas durante a Interrupção Temporária não serão aplicados os efeitos decorrentes do descumprimento das condicionalidades. A Interrupção Temporária passa a valer a partir do mês seguinte ao que é acionada e possui validade de seis meses. Todavia, pode ser prorrogada ou, ainda, cessar antes do final do período, por meio de comando no Sicon. Essa decisão deve estar sustentada na análise da situação da família e na identificação das vulnerabilidades que ela está enfrentando. Quando mantida por seis meses, a interrupção temporária tem a prerrogativa de reiniciar a aplica-

ção dos efeitos gradativos pelo descumprimento de condicionalidades, isto é, um novo descumprimento após esse período irá gerar o efeito de advertência.

A interrupção temporária pode ser renovada por quantas vezes a equipe da assistência social que atende/acompanha a família considerar necessário para a superação de vulnerabilidade em que ela se encontra.

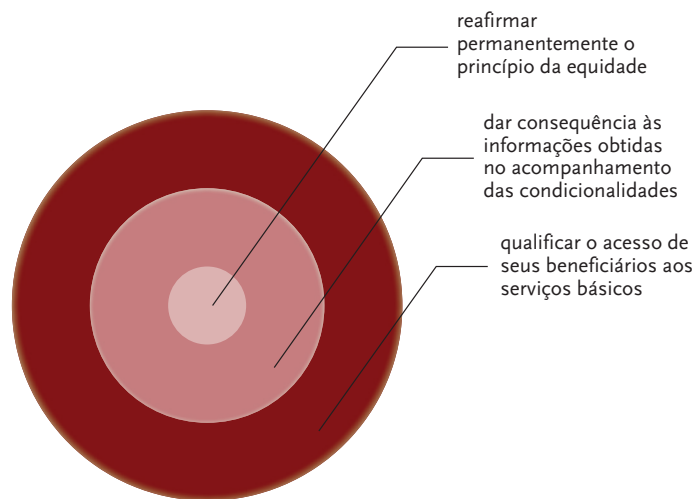
Não há um prazo definido nem para o registro do atendimento/acompanhamento pela assistência social no Sicon, nem para a sua duração¹⁹. Todavia, a Instrução Operacional Conjunta Senarc/SNAS/MDS nº 19/2013, que divulga aos estados e aos municípios orientações para a inclusão das famílias do PBF nos serviços socioassistenciais, recomenda que o registro do acompanhamento das famílias no Sicon e a ativação da Interrupção Temporária sejam realizados até o último dia útil do mês seguinte ao que ocorreu a repercussão, coincidindo com o prazo de recurso. Isso se dá por questões operacionais (por exemplo, o prazo para geração da folha de pagamentos do PBF), para garantir a interrupção dos efeitos gradativos sobre o benefício das famílias antes da próxima repercussão, com o objetivo de evitar que a descontinuidade da transferência de renda seja prolongada, visto que, como falamos anteriormente, a Interrupção Temporária só passa a valer a partir do mês seguinte ao que é acionada.

2.3. AÇÃO INTERSETORIAL DA GESTÃO DAS CONDICIONALIDADES: TERRITORIALIZAÇÃO DE VULNERABILIDADES PARA DIAGNÓSTICO E PLANEJAMENTO, INTERVENÇÃO, AVALIAÇÃO E SEUS DESDOBRAMENTOS EM AÇÕES INTEGRADAS

¹⁹ O atendimento/acompanhamento pela assistência social não tem prazo máximo de duração. Entretanto, visando que o registro desse atendimento/acompanhamento no Sicon reflita o trabalho social que vem sendo realizado com a família, os registros no sistema possuem prazo máximo de 7 meses se não forem atualizados. O encerramento automático dos registros desatualizados no sistema não significa que a família não mais precise dos serviços socioassistenciais. Ela pode ser reinserida em atendimento/acompanhamento com novo registro no Sicon a qualquer tempo, mediante a retomada do trabalho socioassistencial.

São as condicionalidades que concretizam o princípio da intersetorialidade do PBF, pois é a partir da gestão das condicionalidades que ocorre a articulação com os setores de saúde, educação e assistência social, sinalizando o objetivo comum às três áreas de reforçar o exercício dos direitos sociais básicos por meio da ampliação do acesso das famílias beneficiárias aos respectivos serviços, contribuindo para o rompimento do ciclo intergeracional da pobreza. Para dar concretude a esse desafio, é possível estruturar a ação compartilhada e intersetorial da gestão das condicionalidades a partir de três frentes de ação: reafirmar permanentemente o princípio da equidade, dar

consequência às informações obtidas no acompanhamento das condicionalidades e qualificar o acesso das famílias do PBF aos serviços sociais básicos.



Reafirmar o princípio da Equidade

O Princípio da Equidade é uma premissa conceitual, cabe a ela a força convergente de reunir o mesmo sentido de ação para as três áreas nas três esferas, como primeiro passo para o trabalho intersetorial. Dito de outra forma, independentemente da área em que o gestor atue (educação, assistência social ou saúde), deve-se ter o princípio da equidade como norteador de suas ações pois será a partir desse conceito que ele reconhecerá o discurso dos parceiros das diferentes áreas.

O princípio da equidade tem relação direta com as ideias de igualdade e de justiça. É ele que nos faz reconhecer que a implementação de políticas universais como saúde, educação e assistência social, deve enfrentar os processos de exclusão e de vulnerabilidade social, determinados historicamente na sociedade brasileira. Busca-se, com este princípio, considerar as diferenças nas condições de vida e nas necessidades das pessoas, levando em conta que o direito à saúde, educação e assistência social passa pelas diferenciações sociais e deve atender essa diversidade. Ou seja, nem todos estão inseridos em condições de igualdade quando se trata do acesso aos serviços básicos de saúde, educação e assistência social. Pelo princípio da equidade, o Estado passa a ter um papel indutor necessário para cumprir a universalização das políticas sociais, na medida em que cabe à ação estatal induzir e adensar o acesso a serviços pelas populações em vulnerabilidade social.

Sendo assim, a formulação das condicionalidades do PBF partiu do entendimento de que os problemas vivenciados pelas famílias beneficiárias em situ-

É preciso reafirmar permanentemente o princípio da equidade que faz parte da essência das condicionalidades: a priorização de segmentos populacionais historicamente excluídos, como as famílias em situação de pobreza, de forma que o poder público invista o esforço necessário para alcançar essas famílias, provê-las dos serviços sociais básicos e garantir sua oferta contínua para que elas sejam inseridas nas políticas universais.

ação de pobreza não se traduzem exclusivamente na limitação da renda. Tais problemas estão, geralmente, associados ao reduzido exercício dos direitos de cidadania e a poucas oportunidades de acesso a uma melhor qualidade de vida por meio de serviços sociais básicos. Por isso, as condicionalidades têm o papel de reforçar o acesso aos serviços públicos que constituem direitos sociais nas áreas de saúde, educação e assistência social.

Dar seguimento às informações obtidas no acompanhamento das condicionalidades

O acompanhamento das condicionalidades permite ao poder público mapear algumas das principais situações de vulnerabilidade e risco social vivenciadas pelas famílias beneficiárias do PBF. Esses processos incluem trocas e cruzamentos periódicos de bases de dados sobre o acesso das famílias beneficiárias do PBF aos serviços de educação e saúde e sobre o atendimento e acompanhamento das famílias em descumprimento de condicionalidades realizado pela assistência social, com identificação nominal. Dessa forma, é possível construir diagnósticos sociais sobre indivíduos, famílias e territórios e implementar ações de governo que visem a superação dessas situações. Exemplos de informações com grande potencial de utilização são os motivos de descumprimento, os dados de situação nutricional de crianças e gestantes e o atendimento/acompanhamento familiar.

A análise dessas informações constitui-se como importante ferramenta para as gestões do PBF, contribuindo de diferentes maneiras tanto para ações pontuais quanto para a formulação de políticas públicas de maior amplitude. Nas ações pontuais, a observação do descumprimento de condicionalidades contribui para a identificação de famílias com possibilidade de se encontrarem em situação de vulnerabilidade ou risco social, especialmente quando os descumprimentos ocorrem repetidas vezes em curto período de tempo. De outro modo, os dados referentes ao acompanhamento de condicionalidades podem oferecer uma visão geral do município ou estado, permitindo que as gestões do PBF possam analisar, por exemplo, o registro dos números relativos e absolutos ao longo do tempo, demonstrando a evolução e o reflexo de procedimentos adotados ou outros contextos.

As informações obtidas pelo acompanhamento das condicionalidades como indicativos de vulnerabilidade ou risco social (inclusive para além da pobreza) permitem localizar a vulnerabilidade social no território, o que desloca a culpabilização da família para condicionantes históricas de desigualdades sociais. Considerar a falta de acesso a direitos como um fenômeno histórico, inscrito no território e viven-

ciado por famílias em situação de pobreza como elemento central da equidade permite aos setores de assistência social, educação e saúde avançar nos seus papéis políticos de garantir sua universalização por meio da redução de problemas no acesso e/ou permanência. Contudo, tal entendimento só faz sentido se articulado com os sistemas de políticas universais, que venham a dar consequência às informações obtidas no acompanhamento das condicionalidades.

Qualificar o acesso dos beneficiários aos serviços sociais básicos

A terceira frente de ação na articulação intersetorial é o estabelecimento de parcerias entre o PBF e outros programas estruturantes nos setores de saúde, educação, assistência social, e outras áreas, com o objetivo de qualificar o acesso de seus beneficiários aos serviços sociais básicos. Tais parcerias no âmbito do Governo Federal são estratégias de utilização das informações oriundas do acompanhamento das condicionalidades para adensamento de direitos das famílias em situação de pobreza e, portanto, são parte da gestão de condicionalidades. Além disso, os estados e municípios podem desenvolver estratégias e parcerias locais.

Essas ações integradas potencializam os efeitos gerados pelas transferências condicionadas de renda na redução das desigualdades, contribuindo para a ruptura do ciclo da pobreza entre gerações e para o desenvolvimento das capacidades dos beneficiários do Bolsa Família.

Utilizando os sistemas - descritos na próxima seção -, principalmente o Sicon, que sistematiza as informações das condicionalidades, as gestões municipais e estaduais poderão obter dados referentes a diversos aspectos do acompanhamento de condicionalidades, que proporcionarão uma visão geral do município, estado e macrorregião. Desse modo, é importante que as gestões municipais possam identificar a ocorrência de características e problemas comuns em dados recortes territoriais ou agrupamentos de famílias, para, então, subsidiar decisões e formulações de políticas intersetoriais.

É importante também identificar no território ações, projetos, programas e planos estruturantes já existentes, sobretudo nas áreas relacionadas às condicionalidades do PBF, capazes de contribuir diretamente com a superação da condição de pobreza vivenciada pelas famílias. A partir daí é possível propor e formalizar parcerias que atendam os beneficiários do Bolsa Família, garantindo acesso a outras políticas que reforcem o enfrentamento da pobreza.



3

SISTEMAS DE DADOS DAS CONDICIONALIDADES DO PBF

A operacionalização da gestão de condicionalidades do PBF ocorre por meio de sistemas informatizados, disponíveis online, que permitem o registro de informações, bem como a obtenção de dados individualizados do público que deve ser acompanhado pelas condicionalidades de saúde e educação.

Esses sistemas se configuram como ferramentas essenciais de uma complexa rede intersetorial e federativa que monitora e avalia, regularmente, não só a oferta de serviços de educação e saúde, referentes às condicionalidades, como também o acesso dos beneficiários a esses direitos.

Nesta seção, serão apresentadas as principais características e funcionalidades dos três sistemas diretamente relacionados à gestão de condicionalidades: Sistema Presença, Sistema de Gestão do PBF na Saúde e Sistema de Condicionalidades (Sicon).

3.1. O SISTEMA PRESENÇA – MEC

Os dados e informações coletados do acompanhamento da condicionalidade de educação são registrados no Sistema de Informação do Acompanhamento da Frequência Escolar do Bolsa Família (Sistema Presença). Esse Sistema caracteriza-se como importante tecnologia social de acompanhamento e monitoramento da frequência escolar de estudantes beneficiários do PBF. Por meio dos dados produzidos e sistematizados, os gestores públicos podem atuar intersetorialmente, buscando soluções para a melhoria da qualidade do acesso, da permanência e do sucesso escolar dessa população em contexto de vulnerabilidade social.

Constam no Sistema Presença os nomes dos alunos beneficiários que entram para o acompanhamento durante os cinco períodos do ano, bem como as escolas a que são vinculados, podendo durante o ano haver alteração.

O acompanhamento da frequência escolar no Sistema Presença:

- a.** possibilita a efetivação de políticas públicas para o enfrentamento das condições de pobreza;
- b.** indica a mobilização de ações ao relatar os casos de crianças e adolescentes que não cumprem os percentuais mínimos de frequência escolar;
- c.** enfatiza a importância da permanência da criança e do(a) adolescente na escola;

- d. funciona como alerta para as possíveis violações dos direitos das crianças e dos(as) adolescentes;
- e. reforça a importância da educação como um direito essencial básico, ressaltando o dever que o Estado e as famílias têm de garanti-lo.

O Sistema Presença tem como principais funcionalidades:

- ⊙ Receber e armazenar o registro da frequência escolar dos beneficiários de 6 a 15 anos e daqueles que recebem o BVJ;
- ⊙ Gerar relatórios para a rede de profissionais da educação responsáveis pelo acompanhamento da condicionalidade de educação, para servir como subsídio às atividades de monitoramento e avaliação;
- ⊙ Enviar ao Ministério da Cidadania os resultados do acompanhamento da frequência escolar dos beneficiários do PBF.

O acesso ao Sistema Presença é restrito. Os coordenadores estaduais e municipais do PBF na educação têm sua senha e podem atribuir o perfil de acesso a usuários auxiliares municipais e estaduais, bem como a operadores escolares.

3.2. O SISTEMA DE GESTÃO DO PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA NA SAÚDE

O Sistema de Gestão do PBF na Saúde (Sistema BFA), contém o nome de todas as pessoas da família que precisam ser acompanhadas nessa condicionalidade. No Sistema BFA, disponível na plataforma e-Gestor Atenção Básica através do link <https://egestorab.saude.gov.br>, as áreas de saúde dos municípios registram as informações referentes ao peso, altura e vacinação das crianças, bem como o pré-natal realizado com as gestantes identificadas durante a vigência

O Sistema de Gestão do PBF na Saúde tem como principais funcionalidades

- ⊙ Receber o registro dos dados de acompanhamento das condicionalidades de saúde de todos os integrantes da família que precisam ser acompanhados pelas equipes de saúde nos municípios;
- ⊙ Possibilitar consulta de informações, por integrante, sobre o cumprimento ou não das condicionalidades de saúde: realização do pré-na-

tal, atendimento ao calendário de vacinação e registro de peso e altura das crianças menores de sete anos;

- Gerar relatórios com os resultados de acompanhamento da saúde, que servem como instrumentos de diagnóstico, avaliação e monitoramento para a atuação do poder público;
- Enviar ao Ministério da Cidadania os resultados do acompanhamento das condicionalidades de saúde dos beneficiários do PBF.

Os relatórios com resultados consolidados são disponibilizados por vigência e possuem acesso público, não sendo, portanto, necessário possuir senha de acesso. Entretanto, os gestores municipais e coordenadores estaduais do PBF podem realizar consultas a dados analíticos do acompanhamento das condicionalidades de saúde no Sistema de Gestão do PBF na Saúde, mediante perfil de acesso a ser cadastrado na plataforma e-Gestor Atenção Básica pelo respectivo Gestor da Atenção Básica, conforme instrutivo disponível em <https://bfa.saude.gov.br/documentos>.

3.3. O SISTEMA DE CONDICIONALIDADES – SICON

O Sicon é uma ferramenta online de apoio à gestão intersetorial que integra dados do acompanhamento das condicionalidades dos dois sistemas anteriores, de educação e saúde, além de informações das famílias constantes no Cadastro Único, de pagamento do benefício e de famílias beneficiárias atendidas/acompanhadas pela assistência social. O Sicon pode ser utilizado por gestores das esferas federal, estadual, do Distrito Federal e municipal. Integrantes das equipes técnicas da educação, da saúde e da assistência social, incluindo os CRAS e CREAS, bem como membros das Instâncias de Controle Social também devem utilizar o Sicon, considerando diferentes perfis de acesso – apenas para consulta ou para registrar e avaliar recursos, por exemplo – definidos e atribuídos pelo Gestor do PBF.

O Sicon permite que qualquer pessoa incluída no Cadastro Único, beneficiária ou não do PBF, seja localizada pelo NIS ou por outras opções de consulta, tais como: nome da pessoa, data de nascimento, nome da mãe ou código da escola em que está matriculada. Com a localização da pessoa, o Sicon permite visualizar informações relativas à sua família e a cada um de seus integrantes. Dentre as informações exibidas, podem ser destacadas:

- **Composição familiar:** nome, NIS, data de nascimento, sexo e posição na família em relação ao responsável familiar (RF);

- ⦿ **Participação no PBF:** identifica se a família recebeu benefícios do PBF, em que mês, qual o valor e local de saque;
- ⦿ **Localização no Google Maps:** exibe o endereço da família e a localização no mapa;
- ⦿ **Histórico de condicionalidades dos integrantes:** exibe informações relativas ao acompanhamento de condicionalidades de cada membro da família que tem ou teve perfil de acompanhamento (qual período foi acompanhado, em qual condicionalidade e se houve descumprimento, por exemplo);
- ⦿ **Histórico de Repercussão de Condicionalidades:** exibe os registros de descumprimentos de condicionalidades da família, incluindo o tipo de efeito (advertência, bloqueio, suspensão, cancelamento), o mês, o tipo de benefício e a situação do recurso;
- ⦿ **Relatórios consolidados:** as informações gerais acerca do acompanhamento de condicionalidades podem ser organizadas em relatórios elaborados por períodos para municípios, UF e território nacional.

Além dessas informações, o Sicon é uma ferramenta de gestão para análises ampliadas do território e para a operacionalização de algumas atividades da gestão de condicionalidades, pois dispõe, dentre outras, das seguintes funcionalidades:

- ⦿ **Consulta de descumprimento de condicionalidades:** permite consultar pelo NIS ou por diferentes critérios, as famílias que possuem algum descumprimento de condicionalidades;
- ⦿ **Recurso:** permite que a gestão municipal cadastre e avalie os recursos relativos aos descumprimentos de condicionalidades;
- ⦿ **Atendimento/Acompanhamento Familiar:** possibilita que os municípios registrem o atendimento/acompanhamento familiar realizado com as famílias PBF;
- ⦿ **Famílias em Período de Atenção:** possibilita consultar as famílias que podem chegar ao cancelamento por descumprimento de condicionalidades;
- ⦿ **Histórico de AF e interrupção temporária dos efeitos:** possibilita consultar por NIS se a família está ou esteve com registro de AF e interrupção temporária e as alterações que foram feitas no acompanhamento.

O acesso ao Sicon é feito por meio do *Sistema de Gestão do PBF* (SigPBF). O coordenador estadual ou gestor municipal do PBF que se cadastra junto ao Ministério da Cidadania, por meio do Termo de Adesão do estado ou do município, já tem o seu perfil de acesso ao SigPBF automaticamente concedido. No caso dos demais servidores ou integrantes das equipes municipais ou estaduais ou das Instâncias de Controle Social, é necessário que o gestor municipal/estadual faça o cadastro de cada um deles no SigPBF e os atribua o perfil Sicon. Qualquer profissional que trabalhe com a gestão do PBF pode ter acesso ao Sicon. É importante que o coordenador estadual e o gestor municipal se articulem com as áreas de assistência social, saúde e educação para disponibilizar o perfil de acesso, orientando-os acerca das possibilidades de uso do Sicon.

Para informações mais específicas sobre como acessar e utilizar o Sicon é essencial que os usuários leiam detalhadamente o **Manual do Sicon**, disponível no próprio Sicon ou na página do Ministério da Cidadania, no endereço: http://www.mds.gov.br/webarquivos/publicacao/bolsa_familia/Guias_Manusais/SiconManualUsuario2.pdf

Também é possível obter mais informações de uso do Sicon por meio do curso de Educação a Distância, disponível no endereço: <http://www.mds.gov.br/ead/>.



4

CANAIS DE ATENDIMENTO ÀS EQUIPES TÉCNICAS DOS ESTADOS E MUNICÍPIOS

Em caso de dúvidas, a equipe técnica do município deverá entrar em contato com os seguintes canais de atendimento:

Gestão do PBF

Central de Relacionamento do Ministério da Cidadania

Telefone: 121

E-mail: gestorpbf@cidadania.gov.br

Acompanhamento das Condicionalidades de Educação

Ministério da Educação (MEC)

Central de Atendimento aos Coordenadores e Auxiliares Estaduais e Municipais, bem como aos Operadores Escolares.

Telefone: (61) 2022-9171

E-mail: frequenciaescolar@mec.gov.br

Acompanhamento das Condicionalidades de Saúde

Ministério da Saúde

Telefone: (61) 3315-9033/9024 (Atendimento PBF na Saúde)

Telefone: (61) 3315-9015 (Suporte ao Sistema do PBF na Saúde)

E-mail: bfasaude@saude.gov.br



5

ANEXOS

5.1 MOTIVOS DE BAIXA FREQUÊNCIA

COM VÍNCULO ESCOLAR

Tratamento de doença e de atenção à saúde do aluno

- 1 a - Doença/problemas físicos
- 1 b - Doença/problemas psicológicos/mentais
- 1 c - Pós-parto/gravidez de risco/TPM

Doença na família/óbito na família/óbito do aluno

- 2 a - Óbito do aluno
- 2 b - Doença de pessoa da família prejudicando a frequência do aluno à escola
- 2 c - Óbito de pessoa da família prejudicando a frequência do aluno à escola

Fatos que impedem o deslocamento/ acesso do aluno à escola

- 4 a - Enchente
- 4 b - Falta de transporte
- 4 c - Estradas intransitáveis
- 4 d - Violência na área onde mora
- 4 e - Inexistência de pessoa para levar à escola
- 4 f - Grande distância entre a residência e a escola
- 4 g - Outro

Concluiu o Ensino Médio

- 6 a - Sabe-se que ingressou no Ensino Superior
- 6 b - Sabe-se que ingressou no Ensino Técnico Profissionalizante ou outro curso
- 6 c - Não se sabe se houve continuidade nos estudos

Suspensão escolar

- 7 a - Com tarefas domiciliares
- 7 b - Sem tarefas domiciliares

EJA semipresencial

- 8 a - Com acompanhamento regular
- 8 b - Sem acompanhamento regular

Situação coletiva que impede a escola de receber seus alunos

- 9 a - Férias escolares
- 9 b - Greve
- 9 c - Calamidade pública que atingiu a escola ou exigiu o uso do espaço como abrigo
- 9 d - Escola sem professor
- 9 e - Reforma geral da escola
- 9 f - Escola fechada por situação de violência
- 9 g - Falta de merenda escolar
- 9 h - Outro

Participação em jogos estudantis/atividade escolar extra-classe

- 10 a - Considerada atividade escolar
- 10 b - Não é considerada como atividade escolar

Preconceito/Discriminação no ambiente escolar/bullying

- 11 a - A escola está agindo no enfrentamento do problema
- 11 b - A escola ainda não está agindo no enfrentamento do problema

Ausência às aulas por respeito às questões sociais, culturais, étnicas ou religiosas

- 12 a - Indígenas
- 12 b - Circenses
- 12 c - Ciganos
- 12 d - Opções religiosas
- 12 e - População de rua

Gravidez

- 51 a - Gravidez de risco (sistema lançará para o motivo 1)
- 51 b - Não é gravidez de risco

Situação de rua

- 52 a - A escola sabe que o aluno conta com o acompanhamento da rede de proteção local (Cons. Tutelar/CRAS/CREAS)
- 52 b - A escola não sabe se conta com acompanhamento da rede de proteção social.

Negligência dos pais ou responsáveis

- 53 a - A escola examinou a questão com as famílias
- 53 b - A escola não abordou esta questão com as famílias

Trabalho infantil

- 54 a - A escola sabe que o aluno conta com atenção da rede local de proteção e/ou participa do PETI
- 54 b - A escola não sabe se o aluno conta com acompanhamento da rede de proteção local

Motivo da baixa frequência não foi informado

- 58 a - A escola não procurou saber o motivo junto à família
- 58 b - A escola esclarece que a família não informou o motivo
- 58 c - A escola, apesar de solicitada, não informou o motivo
- 58 d - Não foi identificado motivo adequado nesta tabela

Violência/Agressividade no ambiente escolar

- 60 a - A escola está atuando no enfrentamento da situação
- 60 b - A escola ainda não está atuando no enfrentamento da situação

Trabalho do Jovem

- 62 a - Emprego formal (a partir de 16 anos)
- 62 b - Estagiário sem vínculo empregatício
- 62 c - Trabalho informal

Exploração/Abuso Sexual

- 63 a - A escola sabe que a rede de proteção local já foi acionada/comunicada
- 63 b - A escola não sabe se a rede de proteção foi acionada/comunicada

Desinteresse/Desmotivação pelos estudos

- 64 a - A escola vem agindo para identificar as causas dessa situação
- 64 b - A escola não tem procurado identificar as causas dessa situação

Abandono Escolar/ Desistência

- 65 a - A Escola vem agindo para identificar as causas desse comportamento
- 65 b - A Escola não tem conseguido agir em relação a essa situação

Questões sociais, educacionais e/ou familiares

- 68 a - Separação dos pais
- 68 b - Necessidade de cuidar de familiares (idoso, criança, pessoa com deficiência)
- 68 c - Viagem com a família (trabalho sazonal/agricultura temporária/colheita/ outros)
- 68 d - Casamento do(a) Aluno(a) – Atualizar cadastro familiar
- 68 e - Falta de uniforme/calçado/roupa adequada
- 68 f - Pais “sem domínio” dos filhos/relação familiar precária
- 68 g - Família desconhece as faltas da criança às aulas
- 68 h - Aluno com deficiência/necessidades especiais sem apoio/estimulação para permanecer na escola

Envolvimento com drogas/atos infracionais

- 70 a - A escola sabe que foi encaminhado aos órgãos competentes
- 70 b - A escola não sabe se houve encaminhamento adequado

Violência Doméstica

- 71 a - A escola sabe que a criança já foi encaminhada à rede de proteção social
- 71 b - A escola não sabe se a criança foi encaminhada à rede de proteção social

SVE – SEM VÍNCULO ESCOLAR

Beneficiário sem vínculo/matricula escolar por uma das situações abaixo caracterizadas:

72 a - Inexistência de ensino fundamental na comunidade em que mora

72 b - Inexistência de ensino médio no território onde mora

72 c - Inexistência de serviços educacionais para acampados/ciganos/circenses/itinerantes.

72 d - Inexistência de serviços educacionais em situação de internação/privação de liberdade

72 e - Inexistência de escola indígena no território onde mora.

72 f - Concluiu o ensino fundamental/EJA e inexistente oferta imediata da etapa seguinte.

72 g - Beneficiário concluiu o Ensino Médio

72 h - Inexistência de atendimento educacional especializado para beneficiário com deficiência/necessidade educacional específica.

72 i - Inexistência de transporte/locomoção acessível à escola para beneficiário com deficiência/necessidade especial.

72 j - Questões de resistência da família para que o beneficiário com deficiência/necessidade especial frequente a escola.

72 k - Inexistência de acessibilidade no ambiente escolar para o beneficiário com deficiência/necessidade especial.

72 l - Negativa da escola em receber a criança com deficiência/necessidade especial, alegando falta de vaga

72 m - Transferência em andamento/pendente – permanecendo sem solução/aceite, após o encerramento de 02 (dois) períodos de coleta, o beneficiário será lançado como Não Localizado no município de origem do cadastro familiar.

72 n - Beneficiário sem vínculo/matricula escolar foi encontrado, mas não quer mais estudar.

72 o - Beneficiário sem vínculo/matricula escolar foi identificado em condição de óbito (falecido).

72 p - Beneficiário com dados errados impedindo a identificação pela escola (nome errado/data de nascimento errada/NIS duplicado)

5.2. MOTIVOS DE DESCUMPRIMENTO NA SAÚDE

- 1 - Condições de saúde que impedem a ida à UBS.
- 2 - Fatos que impedem o deslocamento/acesso à UBS (enchente, falta de transporte, violência no território, etc.).
- 3 - Horário de atendimento na UBS inviável para o(a) responsável/beneficiário(a).
- 4 - Responsável/Beneficiário(a) não cumpriu as condicionalidades por questões sociais, culturais, étnicas ou religiosas.
- 5 - Condições de saúde que dificultam a coleta dos dados nutricionais (edema, amputação, acamado(a), cadeirante, etc.).
- 6 - Falta de equipamentos antropométricos (balança, antropômetro, etc.).
- 7 - Falta de profissionais capacitados para realizar a coleta dos dados nutricionais.
- 8 - Responsável/Beneficiário(a) foi informado(a) pessoalmente de que deveria comparecer à UBS para realizar o acompanhamento das condicionalidades de saúde, mas não o fez.
- 9 - Houve recusa em realizar o acompanhamento das condicionalidades dentro da rotina de Atenção Básica de Saúde.
- 10 - Indícios de situação de risco social tal como negligência, abuso sexual, violência intrafamiliar ou outras.
- 11 - Responsável/Beneficiário(a) afirma que não é mais do programa.
- 12 - Criança com condição específica de saúde que necessita de vacina especial (CRIE).
- 13 - Falta de oferta de vacina ou de insumos necessários para vacinação (seringas, luvas, algodão, etc.).
- 14 - Falta de oferta de serviço de pré-natal.

5.3. LEGISLAÇÃO E NORMAS RELACIONADAS À GESTÃO DE CONDICIONALIDADES

Legislação	Assunto
Lei nº 10.836, de 09/01/2004	Cria o PBF
Decreto nº 5.209, de 17/09/2004, e alterações:	Regulamenta o PBF
Portaria Interministerial MEC/MDS nº 3.789, de 17/11/2004	Dispõe sobre as atribuições e normas para a oferta e o monitoramento das ações de educação relativas às condicionalidades do PBF
Portaria Interministerial MS/MDS nº 2.509, de 18/11/2004	Dispõe sobre as atribuições e normas para a oferta e o monitoramento das ações de saúde relativas às condicionalidades do PBF.
Portaria nº 754, de 20/10/2010, com alterações pela Portaria nº 81, de 25/08/2015	Estabelece ações, normas, critérios e procedimentos para o apoio à gestão e execução descentralizadas do PBF, no âmbito dos municípios, e dá outras providências
Portaria nº 251, de 12/12/12	Regulamenta a gestão das condicionalidades do PBF, revoga a Portaria GM/MDS nº 321/2008, e dá outras providências.
Instrução Operacional Conjunta nº 19, de 07/02/2013	Divulga aos estados e municípios orientações para inclusão das famílias do Programa Bolsa Família em situação de descumprimento de condicionalidades nos serviços socioassistenciais de acompanhamento familiar, com registro no Sicon e solicitação da interrupção temporária.
Instrução Operacional Conjunta nº 20, de 12/07/2013	Trata sobre os procedimentos para a identificação de gestantes beneficiárias do Programa Bolsa Família elegíveis ao Benefício Variável à Gestante (BVG) e das regras relacionadas à concessão desse benefício.
Instrução Operacional Conjunta nº 26, de 27/08/2018	Divulga aos estados e aos municípios as orientações para a busca e o atendimento de famílias beneficiárias do Programa Bolsa Família com integrantes identificados ao final de cada período do acompanhamento da frequência no código de situação “2” - beneficiário não localizado – no Sistema Presença/MEC.
Instrução Operacional nº 98, de 18/12/2019	Divulga aos municípios orientações e procedimentos a serem adotados no que se refere aos Recursos apresentados por famílias com efeitos por descumprimento de condicionalidades.

